



Republika Srbija
Заштитник грађана
22-5/14
Београд



Заштитник грађана

djel.br. 7305 datum: 15. ožujka 2014.

REDOVITO GODIŠNJE IZVJEŠĆE
ZAŠTITNIKA GRAĐANA
ZA 2013. GODINU

Izdavač
Zaštitnik građana

Za izdavača
Saša Janković

Urednik
Ljerka Ećimović

Prevod:
Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine

Tiraž
350

Godina izdavanja
2014

Prelom i štampa
JP Službeni glasnik

REDOVITO GODIŠNJE IZVJEŠĆE ZAŠTITNIKA GRAĐANA ZA 2013. GODINU

Beograd, 15. ožujka 2014.

Zaštitnik građana se zahvaljuje Nacionalnom savetu hrvatske nacionalne manjine
za saradnju na prevodu Izveštaja

© Zaštitnik građana, 2014

SADRŽAJ

UVODNA RIJEČ, OPĆA OCJENA POŠTOVANJA PRAVA GRAĐANA I NAJZNAČAJNIJI PODACI O AKTIVNOSTIMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA U 2013. GODINI.....	7
OSNOVNI STATISTIČKI PODACI O RADU ZAŠTITNIKA GRAĐANA.....	20
I DIO: PRAVNI OKVIR I DJELOKRUG RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA	
1.1. PRAVNI OKVIR.....	25
1.2. NADLEŽNOST, OBUVHAT I NAČIN RADA	33
II DIO: PREGLED PREMA OBLASTIMA / RESORIMA	
2.1. PRAVA DJETETA	37
2.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA.....	51
2.3. RODNA RAVNOPRAVNOST I PRAVA LGBT OSOBA	61
2.4. PRAVA OSOBA S INVALIDITETOM	73
2.5. PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE I NACIONALNI MEHANIZAM ZA PREVENCIJU TORTURE	83
2.6. RESORI PROSVJETE I ZNANOSTI, OMLADINE I SPORTA, KULTURE, INFORMIRANJA I INFORMACIJSKOG DRUŠTVA I INTELEKTUALNE SVOJINE	109
2.7. RESOR ZDRAVLJA	119
2.8. RESOR SOCIJALNE ZAŠTITE I MIROVINSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA.....	124
2.9. RESOR RADA	132
2.10. RESOR UNUTARNJIH POSLOVA	138
2.11. RESOR FINANCIJA, GOSPODARSTVA, EKONOMIJE, REGIONALNOG RAZVOJA, PRIVATIZACIJE, DRŽAVNE IMOVINE, NACIONALNE SLUŽBE ZA ZAPOŠLJAVANJE, STEČAJA I JAVNIH NABAVA.....	142

2.12. RESOR PRAVOSUĐA	153
2.13. RESOR OBRANE	158
2.14. RESORI DRŽAVNE UPRAVE, LOKALNE SAMOUPRAVE, POVJERENIH POSLOVA LOKALNOJ SAMOUPRAVI I KOSOVA I METOHIE.....	163
2.15. RESORI URBANIZMA, IZGRADNJE I KATASTRA, ELEMENTARNIH NEPOGODA I RESTITUCIJE	168
2.16. RESORI ENERGETIKE I RUDARSTVA, ŽIVOTNOG OKOLIŠA, POLJOPRIVREDE, TRGOVINE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE, INFRASTRUKTURE, PROMETA, HIDROMETEOROLOGIJE I ROBNIH REZERVI	183
2.17. RESORI SLUŽBI SIGURNOSTI I NEOVISNIH KONTROLNIH TIJELA	190
 III DIO: MEDJI	197
3.1. LJUDSKA PRAVA U OČIMA MEDIJA	197
3.2. POŠTOVANJE PRAVA GRAĐANA U MEDIJIMA	199
3.3. ZAŠTITNIK GRAĐANA U MEDIJIMA	202
 IV DIO: SURADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA	205
4.1. SURADNJA S DRŽAVnim TIJELIMA ČJI RAD ZAŠTITNIK GRAĐANA NE KONTROLIRA	205
4.2. MEĐUNARODNA SURADNJA I PROJEKTI	207
 V DIO: UKUPAN BROJ I KLASIFIKACIJA PRITUŽBI	213
5.1. KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA POVRIJEĐENIM PRAVIMA.....	216
5.2. KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA TIJELIMA NA ČJI SE RAD ODNOSE.....	219
5.3. ISHOD POSTUPANJA PO PRITUŽBAMA.....	222
 VI DIO: PREPORUKE, MIŠLJENJA I ZAKONODAVNE INICIJATIVE ZAŠTITNIKA GRAĐANA	225
6.1. PREPORUKE	225
6.2. MIŠLJENJA	228
6.3. ZAKONODAVNE INICIJATIVE	230
 ANEKS I	233
ANEKS II	236

UVODNA RIJEČ, OPĆA OCJENA POŠTOVANJA PRAVA GRAĐANA I NAJZNAČAJNIJI PODACI O AKTIVNOSTIMA ZAŠTITNIKA GRAĐANA U 2013. GODINI

Godišnje izvješće sadrži opće i posebne ocjene i podatke o poštovanju prava građana (prije svega ljudskih i manjinskih); obavještava o najznačajnijim i najkarakterističnijim utvrđenim nedostacima u radu tijela vlasti; iznosi prijedloge za poboljšanje zakonitosti i pravilnosti rada tijela vlasti i daje detaljne podatke o aktivnostima i troškovima Zaštitnika građana.¹

Stanje ljudskih prava odraz je vladajućih društvenih vrijednosti i snage institucija. Institucije Republike Srbije su se u 2013. godini odlučnije deklarirale za usvajanje i učvršćivanje europskih vrijednosti, od kojih je jedna od najznačajnijih bezuvjetno poštovanje zajamčenih ljudskih prava. Deklarativna opredijeljenost prema učvršćivanju snage institucija nije dala dovoljan praktičan rezultat. Institucije su ostale izložene udarima stranačkih politika, a javni dužnosnici na različitim razinama koristili su ih za stranačku i osobnu promidžbu. Nesporni vanjskopolitički uspjesi nisu u potrebnoj mjeri praćeni unapređivanjem vladavine prava, poštovanjem ljudskih i manjinskih prava i ostvarivanjem prava građana u najširem smislu.

Posebno ranjive bile su sljedeće skupine i građani: ekstremno siromašni, djeca, osobe s invaliditetom, pripadnici nacionalnih manjina (među jima najugroženiji su Romi), osobe lišene slobode (uključujući i psihijatrijske bolesnike), oboljeli od teških bolesti, žene, izbjegli i raseljeni, azilanti i iregularni migranti, LGBT skupine i pojedinci, organizacije i pojedinci zegovornici ljudskih prava, organizacije i pojedinci kritičari vlasti (novinari i drugi).

Premoć političke volje i populizma nad vladavinom prava, slabe institucije naspram snažnih političkih centara moći i ličnosti dužnosnika, slabost i neefikasnost pravosuđa, manipulacije medijima, atrofirana ekonomija i nereformirana administracija najveće su prepreke i izazovi koji stoje na putu potpunijeg ostvarivanja prava građana u Republici Srbiji.

Primjer podređivanja institucija radu stranaka je priopćavanje javnosti da će državno tijelo donijeti neku odluku nakon što određena stranka o tom pitanju zauzme svoj stav, kao i priopćavanje i odluka iz nadležnosti državnih tijela na stranačkim skupovima.

Obavljanje poslova iz nadležnosti najrazličitijih državnih tijela i službi od strane dužnosnika i stranačkih lidera kada ti poslovi nisu u djelokrugu njihovih tijela krši institucionalni poredak bez koga nema ravноправnog, zakonitog i pravilnog ostvarivanja i zaštite prava i sloboda.

¹ Prim. prev. Ombudsman se u Hrvatskoj zove „Pučki pravobranitelj“ i nema identičan položaj i nadležnosti kao Zaštitnik građana u Srbiji.

Primjer podređivanja vladavine prava i institucija ličnoj promidžbi su i česti, nesankcionirani slučajevi kršenja Zakonom² uspostavljenе zabrane da javni dužnosnici glasom, likom ili osobnim svojstvom budu predstavljeni u oglašnim porukama koje državna tijela i organizacije, tijela teritorijalne autonomije i lokalne samouprave upućuju građanima povodom aktivnosti i mjera koje su od značaja za građane, većinu građana ili manjinsku društvenu skupinu.

Ekonomska, socijalna, kulturna prava

Iznimno visoka stopa nezaposlijenosti i loša ekonomska situacija nastavile su urušavati materijalnu osnovu za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava građana. Državni, pokrajinski i lokalni mehanizmi socijalne zaštite i skrbi ne uspijevaju osigurati dovoljno pomoći za narastajući broj socijalno ugroženih, bar u mjeri u kojoj je to neophodno za minimum dostojanstva i egzistencije.

Desetine tisuća građana Srbije onemogućeno je u potpunom ostvarivanju Ustavom zajamčenih i zakonom uređenih prava na zdravstvenu i mirovinsku zaštitu kroz obvezno, zakonom propisano osiguranje zbog toga što poslodavci ne izvršavaju zakonsku obvezu uplate odgovarajućih doprinosa u zdravstveni i mirovinski fond, državna tijela su neefikasna u suzbijanju te pojave, a važeći propisi posljedice prevaljuju na radnike i članove njihovih obitelji. Neefikasna i selektivna kontrola uplate doprinosa, koju porezna tijela doživljavaju kao stranu i nametnutu obvezu, pokraj posljedica po ostvarivanje prava radnika i članova njihovih obitelji, stvara i najmanje dvije negativne posljedice po savjesne poslodavce: urušavanje ravnopravnosti na tržištu (neravnopravnu konkurenčiju) i višu stopu doprinosa od ekonomski optimalne.

Pozitivan pomak načinjen je usvajanjem i primjenom Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja³, kojim su bar te posebno ranjive skupine zaštićene od posljedica nefunkcionalnog sustava doprinosa.

Ustav inače jamči zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda djeci, trudnicama, majkama tijekom rodiljskog dopusta, samohranim roditeljima s djecom do sedme godine i starima, ako je ne ostvaruju na drugi način.

Sindikati prijavljuju kršenja sindikalnih prava od strane poslodavaca i ne iskazuju vjeru da će ona biti zaštićena pred sudom. Socijalni dijalog na nacionalnoj razini (reprezentativni predstavnici radnika, Vlada, reprezentativni predstavnici sindikata) je neredovit.

U Vojski Srbije formirani su prvi sindikati. Mogućnost sindikalnog organiziranja u Vojski (s odgovarajućim ograničenjima tog prava), zajamčena je Zakonom o Vojski Srbije, na način koji je svojim Mišljenjem, prilikom izrade Prijedloga važećeg zakona, formulirao Zaštitnik građana.

Nacrt novog Zakona o štrajku predvio je da se štrajk može organizirati samo u prostoru, odnosno prostorijama poslodavca. Zaštitnik građana takvo rješenje smatra suviše restriktivnim i zalaže se za fleksibilnost po kriteriju proporcionalnosti koja se mora cijeniti za svaki poseban slučaj.

2 Čl. 86. Zakona o oglašavanju („Službeni glasnik RS“ br. 79/05).

3 „Službeni glasnik RS“, broj 104/13.

Mnogi radnici prijavljuju kako primaju plaću manju od zakonom zajamčene minimalne plaće. U nekim poduzećima plaće kasne mjesecima, a obvezni, zakonom propisani socijalni doprinosi (mirovinski i zdravstveni) se ne uplaćuju. Inspekcija rada pri Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike nema dovoljne ovlasti efikasno suzbijati rad na crno. Zaposleni u javnom sektoru uživaju veću zaštitu od zaposlenih u privatnom sektoru. Radni sporovi pred sudovima, iako su hitni, nerijetko traju godinama.

Pravosuđe

Drugi krug reforme pravosuđa (poslije neuspješnog prvog kruga) nije doveo do osjetnih poboljšanja u tom državnom sektoru, ključnom za jamčenje pravde građanima. Neovisnost pravosuđa i dalje posrće pod pritiscima, populističkim i institucionalnim.

Primjer je pritisak na sudske vijeće Apelacionog suda u Kragujevcu da izmjeni odluku niže instancije, a pošto to vijeće nije učinilo, njegovi su članovi razmješteni a protiv predsjednika vijeća podnesena je disciplinska prijava.

Visoki savjet sudstva, neovisno tijelo čija je Ustavom utvrđena nadležnost da osigurava i jamči neovisnost i samostalnost sudaca i sudova, bio je uzdržan u javnosti u većini zabrinjavajućih slučajeva. Najznačajniji oslonci neovisnosti i integriteta sudačke i tužiteljske dužnosti ostaju nacionalne strukovne udruge sudaca i tužitelja – Društvo sudaca Srbije i Udruženje javnih tužitelja i zamjenika javnih tužitelja Srbije.

Poseban interes Zaštitnika građana za pravosuđe proističe iz činjenice da sudovi (trebaju) predstavljati primarni mehanizam zaštite prava građana i najširi stup institucionalnog sustava za zaštitu prava građana kome pripadaju i Ustavni sud, Zaštitnik građana i druga para-sudska tijela. Otuda bez efikasnog, pravičnog i dostupnog pravosuđa, Zaštitnik građana nema glavni oslonac u zaštiti građana od kršenja njihovih prava zbog nezakonitosti i nepravilnosti u radu tijela vlasti. Izvjesna, robusna, brza, djelotvorna sudska zaštita ljudskih prava je ugaoni kamen sustava zaštite ljudskih prava, koji u Srbiji ne stoji čvrsto, zbog čega se pred druga tijela zaštite prava postavljaju zadaci koje oni nisu predviđeni vršiti, niti im to kapaciteti dozvoljavaju.

Sudac Posebnog odjela za organizirani kriminal Višeg suda u Beogradu je Visokom savjetu sudstva podnio pritužbu protiv predsjednika suda tvrdeći kako mu se s tog mesta ugrožava neovisnost. U postupku za izvršenje pravomoćne sudske odluke domaćeg suda, izvršni sudac Osnovnog suda u Valjevu, sudske jedinice u Ljigu, doživio je medijski linč u kome su sudjelovali i državni dužnosnici.

Korupcija

Glasno najavljinjana intenzivna borba protiv korupcije još nije dala rezultate izražene u obliku pravomoćnih sudske presuda. Snažan politički impuls koji je dan s političke razine nije do kraja otvorio vrata za nadležna državna tijela koja bi borbi protiv korupcije, pokraj pečata ličnosti koji je dobila, dali i karakter institucionalnosti, sveobuhvatnosti, masovnosti i dugoročnosti.

Opravdano se očekivalo (i bilo je najavljeni) da Srbija u izvještajnom razdoblju dobije zakon o zaštiti uzbunjivača (puhača u pištaljku) - građana koji, postupajući u dobroj vjeri, ukažu na ozbiljno ugrožavanje javnog interesa, pa i korupciju. Iako je zaštita uzbunjivača prvenstveno u javnom interesu, zakon o njihovoj zaštiti nije donesen.

Mediji

U Srbiji je medijima zajamčena sloboda. Međutim, i građanima je Ustavom zajamčeno pravo na obaviještenost, i to na način da imaju pravo istinito, potpuno i blagovremeno biti obaviještavani o pitanjima od javnog značaja, a sredstva javnog obavještavanja dužna su to pravo poštovati⁴. To pravo, s onim elementima koji su propisani Ustavom, u Srbiji se ozbiljno krši, osobito glede istinitosti i potpunosti.

U utrci za tiražama i gledanošću, ali i pod neposrednim utjecajem ili pritiskom različitih centara moći, građanima se, usporedo s istinitim informacijama, plasiraju selektivne, nepotpune, polu-informacije, pa i potpuno lažne, činjenično netočne (dez)informacije.

Posebnu brigu izazivaju dvije međusobno prožimajuće pojave: pritisak na medije (kontrola medija) te curenje povjerljivih informacija i izmještanje institucionalnih procesa u privilegirane tabloidne medije (tabloidizacija države).

Teško su provjeriva i dokaziva, ali su sveprisutna i duboko uznemirujuća saznanja od samih pripadnika sedme sile, o ustaljenim pritiscima i utjecajima na medije iz političkih i državnih krugova moći. Šapatom se govori o telefonskim pozivima poslije kojih se otkazuju emisije, povlače tekstovi iz tiska, razgovorima poslije kojih novinari utihnu, a urednici promijene uređivačku politiku i teme. Prisutna je samocenzura.

Informacije koje su po slovu zakona povjerljive redovito se pojavljuju u određenim, uvijek istim medijima. Radi se o podacima iz istraža u tijeku, osobnim podacima, o okolnostima privatnog života do kojih se može doći samo sustavnim i dubokim zadiranjem u privatnost i baze podataka koje, u sasvim određene svrhe, vode određena državna tijela. Postupci u kojima bi se utvrdio izvor takvih informacija, a kojima raspolažu samo službene osobe, pa te osobe i njihovi podstreknički sankcionirali za neovlašteno odavanje službene tajne i druga kaznena djela, prekršaje i disciplinske prestupe, ne vode se. Podaci su po pravilu selektivno jednostrani, nepotpuni i sustavno upereni protiv određenih ličnosti. Pokraj prava na privatnost strada i prepostavka nevinosti ciljanih osoba, njihov politički angažman.

Podaci iz pretkaznenih postupaka o sadržaju izjava i saslušanja pred kriminalističkom policijom redovito su nalazili put do određenih medija. U tim su medijima objavljivani i neprovjereni detalji iz službenog i privatnog života policijskih dužnosnika čija je svrha očigledno bila diskreditacija ili promocija nekih od njih.

Sve se češće govori o tome da pojedini tabloidi ucjenjuju javne ličnosti i političare, tražeći od njih novac kako bi prestali negativno pisati o njima. Šund, kič i estrada nude se kao zamjena za obrazovanje i kulturu. Posljedice su porazne i dugoročne.

Srozava se povjerenje građana u institucije i sugerira im se da istinska društvena moć ne leži u njima već u neformalnim centrima moći koji su u stanju „upravljati javnošću“.

Tabloidizacija medija, na koju je u prethodnom godišnjem izvješću najozbiljnije upozoravano, dobila je još veći zamah i u ovom izvještajnom razdoblju prerasla u tabloidizaciju države.

Pojedini novinari su godinama pod dvadesetčetverosatnom zaštitom policije. Rad neovisne Komisije za ispitivanje neriješenih ubojstava novinara nije dao opipljive rezultate. Članovi Komisije su, između ostalih, i voditelji i predstavnici državnih tijela čiji rad Komisija treba sagledati, a u čijoj je nadležnosti od prvog momenta rasvjetljavanje ubojstava i privođenje počinitelja i nalogodavaca pravdi.

4 Čl. 51. st. 1. Ustava Republike Srbije.

Nereformirana administracija

Osnovni ciljevi reforme javne uprave - depolitizacija i profesionalizacija javne uprave nisu postignuti, što je osnovni uzrok pomanjkanja primjene načela dobre uprave u Republici Srbiji, a za posljedicu ima masovno, svakodnevno kršenje najrazličitijih prava građana.

Najočigledniji primjer nepostojanja volje da se provede depolitizacija je činjenica da većina radnih mjesta najviših državnih službenika - državnih službenika na položaju, ni poslije proteka skoro sedam godina od propisanog roka, nije popunjeno u skladu sa zakonom, odnosno putem natječaja.

Više od dvije trećine od ukupno preko 400 radnih mjesta državnih službenika na položaju još uvijek nije popunjeno na natječaju.

Proces racionalizacije javne uprave nije ni započet. Taj bi proces trebao osigurati da profesionalizacija i depolitizacija uprave budu uspješne i održive. Dosadašnje aktivnosti koje su nazivane „racionalizacijom“ bile su neplanske, nije im prethodila funkcionalna analiza, već su se svodile na linearno smanjenje broja zaposlenih u nekim dijelovima uprave. Takva „rationalizacija“ često je pravila više štete nego koristi.

Zaštitnik građana je bio „prinuđen“ nakon više postupaka kontrole koje je vodio zbog neblagovremenosti u radu drugostupanjskog tijela u upravnim poslovima premjera i katastra nepokretnosti (odjela u Ministarstvu građevinarstva i urbanizma), uputiti Mišljenje o potrebi zapošljavanja većeg broja izvršitelja na tim poslovima jer ih je tako malo da postupci koje vode ne mogu ni izbliza biti okončani u zakonom propisanim rokovima, zbog čega redovito stradaju prava tisuća građana na imovinu i na pravno sredstvo.

Najčešći propusti u radu tijela javne uprave, odnosno javne vlasti, koje je Zaštitnik građana utvrđivao u izvještajnom razdoblju posljedica su kršenja principa dobre uprave: neazurno postupanje po zahtjevima građana zasnovanim na zakonu (što za posljedicu ima kršenje niza zajamčenih prava); očigledno pogrešna primjena materijalnog prava (iz neznanja ili svjesno); neizvršavanje i pasivan odnos prema pravomoćnim, izvršnim odlukama nadležnih tijela, uključujući i sudove, donošenje i provođenje nesvrishodnih administrativnih procedura koje građanima bespotrebno otežavaju ostvarivanje prava; pasivnost u vršenju javnih ovlasti na štetu ostvarivanja ili zaštite prava i interesa građana; selektivnost u vršenju javnih ovlasti i različito postupanje prema građanima bez opravdane osnove, na štetu ostvarivanja prava na ravnopravnost; arbitarnost u odlučivanju (nedostatak jasnih i unaprijed poznatih pravila u radu), na štetu ostvarivanja prava na pravnu sigurnost.

Zaštitnik građana je u razdoblju od prvog izbora 2007. godine do kraja 2013. godine primio ukupno 18993 pritužbi građana od čega se preko 40% odnosilo na povrede prava zbog nepoštovanja principa dobre uprave. Od ukupno 1086 preporuka koje je Zaštitnik građana uputio tijelima javne vlasti (1579 s preporukama proisteklim iz nadležnosti Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture - NPM-a) 386 preporuka se odnosilo na otklanjanje propusta iz domene dobre uprave, što predstavlja 35,54% u odnosu na sve upućene preporuke (odnosno, 24,45% ako se uzmu u obzir i preporuke NPM-a). Od tih preporuka oko 28% nije izvršeno.

Pomanjkanje koordinacije rada tijela državne uprave u planiranju, definiranju i provođenju javnih politika Vlade dovodi do velikog broja neusuglašenih strateških dokumenata

i propisa. Njihova neprimjenjivost potom dovodi do česte izmjene ili nepoštovanja istih čime je pravna sigurnost i ostvarivanje proklamiranih ciljeva – između ostalog i unapređenje u ostvarivanju Ustavom i zakonom zajamčenih prava, dovedeno u pitanje.

Zbog neusuglašenosti između Zakona o određivanju maksimalnog broja zaposlenika u republičkoj administraciji⁵ i Zakona o rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom⁶

Direkcija Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje izjasnila se Zaštitniku građana da ne može zaposliti osobe s invaliditetom, već plaća Zakonom propisane penale.

Krajnji rezultat je da je izostalo ostvarivanje mjeru poticanja zapošljavanja osoba s invaliditetom, pri čemu, čak, nije ostvarena nikakva ušteda za javni proračun (Sredstva iz kojih Fond plaća penale su također javna, kao i fond u koji se uplačuju).

Prava i odgovornosti zaposlenika u tijelima i organizacijama javne vlasti nesustavno su i nekonzistentno uređena, ponekad i potpuno konfuzno, što dovodi do pravne nejednakosti i neizvjesnosti.

*Primjer za to su odredbe Carinskog zakona u odnosu na odredbe
Zakona o državnim službenicima*

Vlada nije u dovoljnoj mjeri prepoznala Zaštitnika građana, instituciju uspostavljenu upravo u okviru reformskih aktivnosti u području javne uprave, kao partnera u ostvarivanju reformskih ciljeva.

Vlada ne pokazuje interes za sustavno razmatranje Izvješća Zaštitnika građana, niti postupanje po prijedlozima za unapređenje rada uprave koji se u njima iznose. Iako ta izvješća mogu biti od neprocjenjive pomoći Vladi i Skupštini u vršenju nadzora nad radom ministara odnosno ministarstava, kao i ministarstvima u odnosu na tijela nad kojima vrše nadzor, do sada nije bilo povratnih informacija u svezi s postupanjem Vlade po navedenim izvješćima i prijedlozima.

Iako je Narodna skupština 1. srpnja 2013. godine donijela Zaključke kojima je, između ostalog, obvezala Vladu da jednom u tri meseca obavještava Skupštinu o postupanju tijela i organizacije javne vlasti po preporukama Zaštitnika građana, nije poznato da je Vlada do sada i jedno takvo izvješće dostavila Narodnoj skupštini.

Zaštitnik građana pozdravlja pozitivne pomake u Reformi javne uprave kao što su doношење Strategije reforme javne uprave. Ipak, u ocjeni domaćaja ove Strategije Zaštitnik građana ne može u ovom momentu dati ocjenu s obzirom da akcijski plan za njeno provođenje još uvijek nije donesen. Tek na temelju planiranih mjeru i aktivnosti u narednom trogodišnjem razdoblju, kao i na temelju opredijeljenih sredstava za provođenje reforme, i posebno konkretnih aktivnosti na njenoj suštinskoj primjeni, bit će moguće stići jasniju sliku politike Vlade u ovoj oblasti.

Zaštitnik građana smatra značajnim i započete aktivnosti na izradi Zakona o inspekcijskom nadzoru. Polazne osnove za izradu ovog Zakona daju osnove za vjerovanje da će donošenje ovog Zakona biti značajan korak prema unaprijeđenju prava građana na dobru upravu, jer je rad inspekcijskih tijela često bio predmet pritužbi građana.

U Izvješću za 2012. godinu upozoravano je na neefikasnost inspekcijskih službi. Tijekom 2013. godine nije bilo bitnih pomaka na bolje.

5 „Službeni glasnik RS“ br. 104/09.

6 „Službeni glasnik RS“ br. 36/09 i 32/13.

Uprava na svim razinama – državnoj, pokrajinskoj i lokalnoj, ostala je alat socijalne politike i stranački pljen. „Alat socijalne politike“ jer zapošljava ogroman broj ljudi na izgled smanjujući stopu nezaposlenosti i dajući im kakav-takav prihod potreban za preživljavanje obitelji, a „stranački pljen“ jer se rukovodeća službenička radna mjesta često dijele po stranačkom ključu.

Dok administracija ne postane funkcionalno, organizaciono i informatički povezana, a službenici stručni, visoko motivirani i još više odgovorni za svoj rad, nezakonitosti i propusti u radu bit će brojni, nezadovoljstvo građana svakodnevno, a administrativni postupak iznimno skup i dugačak, jer se nerazmjerne često okončava tek poslije prigovora, žalbi, urgencija, tužbi, pritužbi i drugih predstavki pred domaćim i međunarodnim pravosudnim i izvansudskim institucijama.

Zaštitnik građana još jednom ističe kako svi ovi pozitivni pomaci u reformi neće imati nikakvog efekta ukoliko se javna uprava ne depolitizira i profesionalizira. Rad uprave se, u konačnom ishodu, ne zasniva na savršenim strategijama i zakonima već na stručnim, profesionalnim, motiviranim i odgovornim ljudima koji ih primjenjuju.

Demokratska civilna kontrola i rad službi sigurnosti, privatnost

Nad vojskom i službama sigurnosti postoji civilna kontrola, u smislu podređenosti i odgovornosti službi izabranim (civilnim) vlastima Republike Srbije. Postoji potreba da se civilna kontrola snažnije dopuni kvalitetom „demokratska“, odnosno usuglasiti najvišim demokratskim standardima koji se ogledaju u zahtjevima za političkom, ideoološkom i interesnom neutralnošću službi, te operativnom samostalnošću pripadnika službi.

Većina od 14 sustavnih mjera, koje su, radi unaprijeđenja poštovanja prava građana u radu sektora sigurnosti, zajedno preporučili Zaštitnik građana i Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nisu u potpunosti prihvачene ili provedene.

Izmjenama Zakona o osnovama uređenja službi sigurnosti iz 2012. godine utvrđeno je kako tajnika Savjeta za nacionalnu sigurnost, koji je prema Zakonu i član Biroa za koordinaciju službi sigurnosti, a u praksi predsjedava radom Biroa, imenuje predsjednik Republike. Prije izmjena, ta je dužnost bila Zakonom rezervirana za šefa kabineta predsjednika Republike, što je državni službenik na položaju koji u radu ne smije izražavati političke stavove. Poslije izmjena Zakona, predsjednik Republike je na tu dužnost imenovao ličnost koja je predsjednik najveće političke stranke vladajuće koalicije. Imajući u vidu nadležnost Savjeta za nacionalnu sigurnost, a posebice Biroa za koordinaciju službi sigurnosti, gdje se analiziraju operativni podaci i donose operativne odluke, postoji povećan stupanj (inače uvijek prisutne) opasnosti od politizacije rada službi sigurnosti.

Ustavno jamstvo o privatnosti komunikacija građana koja odstupanje od tajnosti optičenja dozvoljava samo na temelju odluke suda, krši se činjenicom da je još uvijek na snazi očigledno neustavna odredba članka 286. st. 3. Zakonika o kaznenom postupku koja propisuje da odluku o pribavljanju određene vrste tih podataka policiji daje tužitelj (a ne sud, tj. sudac za prethodni postupak). Neustavnost je nesporna zbog činjenice da je Ustavni sud, po prijedlogu Zaštitnika građana i Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, zbog iste manjkavosti već oglasio neustavnim odredbe dvaju zakona: Zakona o Vojnosigurnosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji i Zakona o elektroničkim komunikacijama. Zaštitnik građana i Povjerenik podnijeli su Ustavnom судu i Prijedlog za ocjenu ustavnosti spomenute odredbe Zakonika o kaznenom postupku, ali ni poslije 2 godine Ustavni sud o tom prijedlogu nije odlučio.

Prema Ustavu Republike Srbije, za zadiranje u tajnost komunikacija građana neophodna je odluka suda (a tajnošću je, prema obvezujućem stavu Europskog suda za ljudska prava, obuhvaćen kako sadržaj razgovora tako i tzv. statistički ili meta-podaci o komunikaciji), i to bez obzira na tijelo koje traži uvid u komunikacije ili razlog zbog koga se zadire u tajnost.

Pripadnici službi sigurnosti obraćali su se Zaštitniku građana radi zaštite svojih prava koja su bila ugrožena nakon što su ukazali na moguće nepravilnosti u radu službi. Postoji jako izražena potreba da se u pojedinim službama unaprijedi odnos prema pravima pripadnika, ali isto tako i da se razjasne okolnosti nepravilnosti na koje su ukazivali.

U Ministarstvu obrane nisu bili dovoljno uvažavani nalazi i rezultati rada generalnog inspektora za kontrolu vojnih službi sigurnosti.

U radu policije bilo je slučajeva prekoračenja ovlasti i zlostavljanja građana. Ne provode se uvijek blagovremeni i temeljni interni postupci provjere svih argumentiranih navoda o nepravilnostima o radu policijskih službenika.

U jednom slučaju nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana nakon što je utvrđeno da je građanin bio zlostavljan tijekom zadržavanja u prostorijama policije, niti je nadležni javni tužitelj pokrenuo kazneni postupak protiv policijskih službenika usprkos obaveštenju od Zaštitnika građana.

Policija omogućava nesmetano vršenje kontrole od strane Zaštitnika građana i obavljanje njegovih preventivnih aktivnosti - Nacionalni mehanizam za prevenciju torture.

Zaštitnik građana primio je više pritužbi građana na rad Žandarmerije (jedinice u sastavu policije), ali i obraćanja njenih pripadnika koji su tražili zaštitu svojih prava i otklanjanje navodnih ozbiljnih nepravilnosti. U Ministarstvu unutarnjih poslova nije bilo dovoljno spremnosti da se okolnosti tih pritužbi i obraćanja rasvijetle detaljno i efikasno.

Postoji razumna bojazan da su mnogi slučajevi nepravilnosti u radu policije, odnosno njenih pripadnika, ostali neprijavljeni i neotkriveni. Ipak, rad unutarnjih kontrolnih mehanizama se poboljšava.

Nema odgovarajućih programa za identifikaciju i pružanje pomoći pripadnicima oružanih snaga (policije, vojske i službi sigurnosti), ni drugih građana koji pate od psihofizičkih posljedica izlaganja stresnim situacijama, a posebno sudjelovanja u oružanim sukobima.

Sigurnosno-informativna agencija je u potpunosti ispunjavala obvezu suradnje s Zaštitnikom građana u postupcima kontrole i prevencije, ali nije ponudila radni tekst novog zakona o agenciji, iako je to Zaštitnik građana preporučio još 2010. godine, zbog neustavnosti i drugih manjkavosti postojećeg organizacijskog zakona koje ostavljaju preveliki prostor za pravnu nesigurnost i zlouporabe na štetu prava građana.

Kosovo i Metohija

Na teritoriju Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija (KiM), Zaštitnik građana i dalje nije u mogućnosti ostvarivati svoje nadležnosti na način propisan Ustavom i zakonom. Prema dostupnim informacijama i na temelju navoda iz pritužbi, građani na KiM, osobito oni nealbanske nacionalnosti koji žive u enklavama, taoci su tekućih političkih procesa i suočavaju se s teškim kršenjima ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik građana je s teritorija Kosova i Metohije primio pritužbe na kršenje političkih prava (prije svega prava građanina da slobodno bira i bude biran), povodom lokalnih izbora. Građani srpske nacionalnosti prijavljivali su kako pod pritiskom republičkih i lokalnih dužnosnika glasuju za izbornu listu koja je dobila javnu podršku Vlade Republike Srbije. Istovremeno, Zaštitnik građana je došao do saznanja da se i na građane vrši pritisak i iz prištinskih institucija, da glasuju na drugaćiji način. Zaštitnik građana nije bio u mogućnosti, zbog notornih okolnosti, pouzdano i efikasno provjeriti navode tih pritužbi, ali im poklanja povjerenje. Lokalni izbori na sjevernom dijelu Kosova i Metohije nisu bili sasvim slobodni.

Za slobodu izbora ključno je da na birače nitko, a pogotovo predstavnici (bilo koje) vlasti, ne vrše pritisak.

Ljudi u pokretu

Većina od preko 200.000 interno raseljenih građana suočava se s egzistencijalnim problemima, usprkos skromnoj pomoći koju primaju od Komesarijata za izbjeglice i migracije. Oko 1.500 njih boravi u kolektivnim centrima, u iznimno teškim uvjetima. Gotovo da nema povratka na teritorij Kosova i Metohije.

Preko 50.000 izbjeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine je na teritoriju Srbije, dva desetljeća poslije ratnih dešavanja koja su ih istjerala iz domova. Više stotina tisuća njih je dobilo državljanstvo Srbije i time izgubilo status izbjegle osobite, ali mnogi od njih nisu ekonomski i socijalno zbrinuti. Oko 400 izbjeglih i danas živi u kolektivnim centrima. Napori Vlade da se izbjeglicama osigura bolji smještaj i zapošljavanje bili su skromni, ali su zabilježeni.

Građanima Srbije romske i albanske nacionalnosti otežavano je ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava da se slobodno kreću i slobodno napuste državu⁷, radi smanjivanja broja tzv. „lažnih azilanata“ (uz prešutnu saglasnost Europske unije i njenih članica).

*Nastavljeno je unapređivanje u ostvarivanju prava svih građana na pravni subjektivitet i pratećeg prava na osobna dokumenta i to zbog primjene zakona donesenih na inicijativu Zaštitnika građana.
U stvaranju uvjeta za primjenu tih zakona, samoj primjeni i praćenju primjene aktivno sudjeluju tijela lokalne samouprave, Ministarstvo pravde i specijalizirane međunarodne i nevladine organizacije.*

Nužno je ozbiljno unaprijediti, odnosno učiniti funkcionalnim, državne mehanizme za razmatranje zahtjeva azilanata, kao i procesuiranje neregularnih migranata. U okviru toga, potrebno je i preispitati pravilnost i primjenljivost postojećih zakonskih propisa. Tisuće ljudi prođu kroz Srbiju na putu prema zapadu ili sjeveru Europe, a da na njih ne budu primjenjeni zakoni i procedure koje postoje za takve slučajeve. Nužno je uspostaviti i regionalni pristup ovom problemu.

Diskriminacija – LGBT, vjerske slobode, HIV/AIDS

Primjena Zakona o zabrani diskriminacije je u porastu.

Donesena je prva sudska pravosnažna presuda zbog diskriminacije na radnom mjestu, a zbog seksualne orientacije.

7 Čl. 39. st. 1. Ustava RS.

Ustavni sud je utvrdio kršenje prava na slobodu okupljanja zbog otkazivanja Parade ponosa 2011. godine. Ni u 2012. i 2013. godini nije dozvoljeno održavanje tog skupa anti-diskriminacijske prirode. Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole rada tijela unutarnjih poslova koji je zabranu donio.

Bilo je zlouporaba slobode izražavanja, odnosno govora mržnje i raspirivanja etničke, vjerske i druge netrpeljivosti, uglavnom protiv LGBT skupina i pojedinaca i drugih ranjivih skupina - najčešće preko Interneta i grafitima, povremeno u medijima, ali i u neposrednim obračunima, uz upotrebu nasilja.

Istospolni parovi nisu pravno priznati niti ljudi po toj osnovi imaju bilo kakva prava.

Zaštitnik građana se zalaže za pravno priznanje istospolnih zajednica.

U ostvarivanju vjerskih sloboda situacija je nepromijenjena u odnosu na prethodno izveštajno razdoblje. Zaštitniku građana obraćalo se Veleposlanstvo Rumunske, iznoseći ocjene o kršenju vjerskih sloboda članova Rumunske pravoslavne crkve, tako što joj se u zapadnoj Srbiji, u sekularnoj državi, primjenom kanonskog prava ograničava pravo na izgradnju vjerskih objekata. Postoji nepromijenjena potreba za unapređivanjem ključnog pravnog akta – Zakona o crkvama i vjerskim zajednicama, radi veće ravnopravnosti u ostvarivanju tog prava.

Osobe s HIV/AIDS-om su stigmatizirane i diskriminirane, čak i među zdravstvenim djelatnicima.

U Srbiji nema sustavnog testiranja na HIV/AIDS, osobito među djecom i mladima.

Informacije od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti

Temeljem suradnje s Povjerenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, može se konstatirati kako su tijela vlasti to pravo u načelu poštovala, pretežno na reaktivnoj, a ne proaktivnoj osnovi. Iznimke su bila javna poduzeća, kod kojih je zabilježen očigledan otpor poštovanju zakona i ostvarivanju prava građana na informacije od javnog značaja. Podaci Povjerenika o otporu javnih poduzeća poklapaju se s nalazima Zaštitnika građana, čije preporuke javna poduzeća ne izvršavaju u gotovo stopostotnom procentu.

Podaci o ličnosti nedovoljno su, u praksi, zaštićeni u radu tijela javne vlasti, a posebice kada ih obrađuju privatni subjekti. I kod rukovaoca podacima i kod građana se tek budi svijest o punom značaju tog prava.

Lica lišena slobode⁸

Zatvori su i dalje pretrpani i neuvjetni. Tortura, nehuman i degradirajući osobni odnos zatvorskog osoblja prema zatvorenicima nisu široko rasprostranjeni. Zatvorske evidencije nisu dovoljno ažurne i detaljne. U načelu se poštuju vjerske slobode osoba lišenih slobode.

Ustavni sud je donio, u postupku po ustavnoj žalbi, odluku o kršenju prava na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta, prvu takve vrste. Odluku je u velikoj mjeri potkrijepio činjenicama koje je u postupku kontrole utvrdio i stavovima koje je zauzeo Zaštitnik građana.

8 Širi pregled oblasti sadržan je u posebnom delu Izveštaja.

Prostorije za policijsko (tužiteljsko) zadržavanje često su neuvjetne, ali postoji pomak na bolje.

Suci za prethodni postupak često trpe veliki pritisak tabloidne javnosti glede odluke o određivanju pritvora, ponekad i uz sudjelovanje dužnosnika izvršne vlasti. Nema zakonske granice za duljinu trajanja pritvora nakon što suđenje počne. Određivanje mjere pritvora ostalo je izvor ozbiljnih, a u nekim slučajevima i odlukama Ustavnog suda potvrđenih tvrdnji o kršenju prava.

Ustavni sud pretrpio je nedopustivu vrstu javne kritike od strane predstavnika izvršne vlasti zbog svoje odluke o kršenju prava građanina povodom mjere pritvora.

Prava djeteta⁹

Iako Ustav jamči djeci pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda ako je ne ostvaruju na drugi način¹⁰, u praksi pojedina djeca bez ovjerene zdravstvene iskaznice imaju otežan ili nemaju pristup zdravstvenoj zaštiti i osiguranju.

Zakonom o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja¹¹ taj je problem privremeno i djelomično riješen, ali jedino principijelno rješenje je neposredna primjena zaštitne odredbe Ustava, kako je i propisano člankom 18. st. 1. Ustava.

U praksi, djeca (i njihovi roditelji) ostaju bez ovjerene zdravstvene iskaznice u slučajevima kada poslodavac krši obvezu uplate doprinosa u javni fond zdravstvenog osiguranja. Iako je ta obveza propisana zakonom, i o njenom poštovanju dužni su starati se RFZO i Porezna uprava Ministarstva financija, posljedice njenog neispunjena snose zaposleni i djeca.

Osnovno obrazovanje je obvezno, ali bi to trebalo biti i srednjoškolsko, s obzirom na podizanje društvenih standarda o obrazovanju i zahtjeva pri zapošljavanju.

Ministarstvo prosvjete i znanosti unaprijedilo je suradnju s Zaštitnikom građana u vršenju kontrole nad poštovanjem prava djece u obrazovnim ustanovama.

Nasilje u školama nije suzbijeno. Mechanizmi za prevenciju i suzbijanje nasilja u škola-ma nisu dovoljno poznati djeci, a ni zaposlenima. Fizičko kažnjavanje je izričito zabranjeno u školi, ali ne i u obitelji.

Dječjih brakova ima među Romima.

Djeca ulice (djeca bez pravog doma) ostaju brojna i ranjiva. Privremena, dnevna skloništa postoje u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Svako od njih ima probleme s resursima. Djecu koja prosjače propisi nedovoljno prepoznaju kao žrtve nasilja i eksploracije, a u nekim su slučajevima tretirani i kao prestupnici (Zakon o javnom redu i miru).

Odbor za prava djeteta Narodne skupštine prihvatio je prijedlog Zaštitnika građana da tijekom 2014. godine suzbijanje dječjeg prosjačenja zajedno postave kao prioritetni zadatak za sebe i sva druga nadležna državna tijela.

Deinstitucionalizacija djece iz specijalnih ustanova je usvojena kao prioritet i provodi se, uz povremene otpore ali i s odličnim primjerima uspjeha.

9 Širi pregled oblasti sadržan je u posebnom delu Izveštaja.

10 Čl. 68. st. 2. Ustava RS

11 „Službeni glasnik RS“, broj 104/13.

Djeca sa smetnjama u razvoju izmještena iz Doma za smještaj odraslih osoba u Kulini u male domske zajednice ostvarila su impresivan napredak: mnoga od njih su se osamostalila u uzimanju hrane, progovorila i prohodala.

Sva su djeca po prvi put uključena u sustav obrazovanja.

U malim domskim zajednicama se radi na povratku djece u biološke obitelji i pronalaženju i pripremi adekvatnih hraniteljskih obitelji.

Unaprijeđena je kaznenopravna zaštita djece od kaznenih djela protiv spolne slobode („Marijin zakon“).

Narodna skupština nije usvojila izmjene zakona koje je pripremio Zaštitnik građana, a radi primjerene i djelotvorne pomoći djeci i roditeljima koji skrbe o djeci sa smetnjama u razvoju, invaliditetom ili teško bolesnoj djeci čija stanja zahtijevaju stalnu skrb, njegu i pomoći.

Vlada je dala negativno mišljenje na te prijedloge, a nadležno se ministarstvo obvezalo Narodnoj skupštini da će izraditi bolje. Prijedlozi izmjena zakona od izvršne vlasti nisu upućeni Narodnoj skupštini ni gotovo godinu dana kasnije.

Građani Srbije SMS porukama i drugim humanitarnim akcijama prikupljaju novac za liječenje djece u inozemstvu kada domaći zdravstveni sustav ne može osigurati odgovarajuću uslugu.

Republika Srbija nije pružila autoritativni odgovor u svakom konkretnom slučaju „nestalih beba“, na što ju je obvezao Europski sud za ljudska prava¹² pozivajući se na preporuke Zaštitnika građana sadržane u Posebnom izvješću o slučajevima tzv. „nestalih beba“¹³.

Rodna ravnopravnost¹⁴

Najteži problem iz oblasti rodne ravnopravnosti je rasprostranjenost i intenzivnost nasilja u obitelji. Institucije nisu dovoljno efikasne u suzbijanju te, najdrastičnije posljedice rodne neravnopravnosti. Preko 40 žena izgubilo je život tijekom 2013. godine u obiteljskom nasilju.

Postupajući po preporuci Zaštitnika građana, Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Ministarstvo pravde i državne uprave donijeli su posebne sektorske protokole o postupanju u slučajevima nasilja nad ženama u obitelji i partnerskim odnosima.

Žene posebno često prijavljuju diskriminaciju u svezi s radom i zapošljavanjem.

Usvojene su izmjene Zakona o radu kojima se za vrijeme trudnoće, rodiljskog dopusta, odsustva s rada radi njege djeteta i odsustva s rada radi posebne njege djeteta onemogućava prekid radnog odnosa zasnovanog na određeno vrijeme po isteku roka na koji je radni odnos zasnovan. Ostaje da se vide efekti novih propisa.

12 Videti slučaj Zorica Jovanović protiv Srbije, dostupan na internet stranici Ministarstva pravde i državne uprave <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-zorica-jovanic-protiv-srbije-predstavka-br.-21794-08.html>.

13 Akt br. 12443 od 29. 07. 2010. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.pravdeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2012-05-21-21-20-11&catid=43%3A2012-04-09-13-00-20&Itemid=88&lang=sr.

14 Širi pregled oblasti sadržan je u posebnom delu Izveštaja.

Žene nisu sklone prijavljivanju seksualnog zlostavljanja jer to prečesto nosi loše društvene posljedice po njih, a zaštita nije dovoljno efikasna. Ima slučajeva sekundarne viktimizacije.

Osobe s invaliditetom¹⁵

Oko 800.000 osoba s invaliditetom u Srbiji su jedna od najnevidljivijih, a najugroženijih socijalnih skupina, diskriminirana u gotovo svim oblastima života – obrazovanju, radu, zdravlju, zapošljavanju, političkom životu. Ni elementarna fizička pristupačnost ne postoji u većini javnih objekata.

Na inicijativu Zaštitnika građana donesen je novi, suvremeniji Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti. Zaštitnik građana će u narednom razdoblju pratiti njegovu primjenu širom Republike.

„Diskriminirani među diskriminiranim“ su osobe s mentalnim smetnjama. Novi Zakon o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama je korak unaprijed, ali nedovoljan, jer nije stvorio dovoljno čvrstu osnovu za prijeko potrebnu sveobuhvatnu reformu mentalnog zdravlja.

U lokalnim zajednicama, što je obveza lokalnih samouprava, nema ni izbliza dovoljno servisa podrške osobama s invaliditetom, niti se u proračunima osiguravaju dovoljna sredstva za njih. Proces deinstitucionalizacije je započet, ali se ne provodi dovoljno sustavno. I kako bi, ako nema lokalnih servisa podrške. Bez njih, osobe s invaliditetom, ako bi bile izmještene iz specijaliziranih institucija i formalno vraćene u zajednicu, ostale bi potpuno bespomoćne, pa i životno ugrožene.

Nacionalne manjine¹⁶

Romi su u najnepovoljnijem položaju, zbog izrazitog siromaštva većine. Diskriminacije ima u zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj skrbi i stanovanju. Nije bilo bitnih promjena i unaprijeđenja stanovanja u nehigijenskim, nelegalnim naseljima.

Prema podacima Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti, negativna percepcija većine najveća je prema Albancima.

Unaprijeđeno je ostvarivanje prava Roma na obrazovanje i zdravstvenu skrb. Pravilnije se ostvaruje pravo građana na upis osobnog imena i prezimena u osobna dokumenta i isprave prema jeziku i pismu nacionalne manjine.

Strategija za unapređenje položaja Roma ne provodi se sustavno, akcijski planovi koji prate Strategiju ne predviđaju konkretne obveze tijela lokalnih samouprava u primjeni konkretnih mjera i aktivnosti.

Nacionalna vijeća nacionalnih manjina imaju široke nadležnosti glede prava pripadnika nacionalnih manjina na obrazovanje, informiranje i kulturu, te uporabu materijeg jezika.

15 Širi pregled oblasti sadržan je u posebnom delu Izveštaja.

16 Širi pregled oblasti sadržan je u posebnom delu Izveštaja.

Postoji potreba da se Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina unaprijedi, depolitizira, između ostalog i tako što će biti umanjen utjecaj političkih stranaka nacionalnih manjina na vijeća.

Nacionalna vijeća sa sjedištem na teritoriju Autonomne Pokrajine Vojvodina imaju povoljnije uvjete za rad nego u ostatku Srbije.

Većina lokalnih samouprava ne izvršava svoju zakonsku obvezu da u svom proračunu opredijeli sredstva za rad nacionalnih vijeća. Politička volja (glas većine) tu preteže nad vladavinom prava.

Nedostatak obrazovne manjinske politike dovodi do problema u ostvarivanju prava na obrazovanje na materinjem jeziku u školama istočne Srbije za pripadnike rumunjske i vlaške nacionalne manjine, i u obrazovanju na bosanskom jeziku. Istovremeno, tamo gdje se obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina ostvaruje u punoj razini, nije izbjegnuta segregacija i obrazovanje nema nužnu integrativnu ulogu jer ne osigurava da pripadnici nacionalnih manjina znaju srpski jezik, niti da pripadnici srpskog naroda znaju većinski jezik lokalne zajednice.

OSNOVNI STATISTIČKI PODACI O RADU ZAŠTITNIKA GRAĐANA

I u ovoj izvještajnoj godini zabilježen je daljnji porast obraćanja građana Zaštitniku građana, kao i broja okončanih postupanja Zaštitnika građana. Međutim, Zaštitnik građana već je u prethodnom izvještajnom razdoblju dostigao maksimalnu efikasnost s postojećim kapacitetom i organizacijom Stručne službe (što je i konstatirano u prethodnom godišnjem izvješću), te postignuta razina aktivnosti ne može biti održana. To je veoma zabrinjavajuće jer se od Zaštitnika građana očekuje još veći efekt. Zbog toga je povećanje kapaciteta stručne službe i unapređenje pravnog okvira za rad Zaštitnika građana absolutni prioritet.

Rezolucijom Parlamentarne skupštine o instituciji Zaštitnika građana, usvojenom listopada 2013., pozivaju se države članice da „osiguraju institucijama Zaštitnika građana dovoljno finansijskih sredstava i ljudskih resursa, kako bi im se omogućilo da efikasno obavljaju svoje zadatke.”¹⁷

Tabela 1 - Okončani postupci Zaštitnika građana tijekom 2013. godine i odnos s 2012. godinom

Vrste aktivnosti	2012	2013	%
Po pritužbama i vlastitim inicijativama	3957	4705	+18,90
Po zakonodavnim inicijativama	20	349	+1.645,00
Po ostalim obraćanjima građana	15213	17959	+18,05
Ukupno okončano aktivnosti	19190	23013	+19,92

17 Rezolucija na srpskom i engleskom dostupna je na sajtu Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49..>

Tabela 2 - Preporuke i otklanjanje propusta

	upućeno	dospjelo	prihvaćeno	% prihvaćeno dospjelih
Preporuke iz kontrolne funkcije	230	198	135	68,18%
Preporuke iz preventivne funkcije (Nacionalni mehanizam za prevenciju torture)	263	231	185	80,09%
Ukupan broj upućenih i prihvaćenih preporuka	493	429	320	74,59%
Propusti koje su tijela priznala i otklonila poslije otpočinjanja postupka kontrole, a bez upućivanja preporuka (obustava postupka)	560	560	560	100%
Ukupno utvrđeno i otklonjeno propusta	1053	989	880	88,89%

Tabela 3 - Podaci o obraćanjima građana

Vrste kontakata	2012	2013	%
Primljeno građana na razgovor	4422	5098	+15.29%
Broj telefonskih razgovora s građanima	9991	12027	+20.33%
Razni podnesci građana koji nemaju karakter pritužbe	997	1220	+22.37%
Broj pritužbi	4465	5042	+12.92%
Ukupan broj obraćanja građana	19875	23387	+17,67

Tabela 4 - Podaci o prihvatljivosti i osnovanosti pritužbi i odnos s 2012. godinom

Rad na pritužbama iz tekuće i ranijih godina	2012	2013	%
Broj odbačenih pritužbi	2055	2560	+24,57
Broj pritužbi povodom kojih je utvrđen propust u radu na štetu prava građana	714	794	+11,20
Broj pritužbi povodom kojih nije utvrđen propust iz nadležnosti Zaštitnika građana	1188	1351	+13,72
Ukupan broj pritužbi na kojima je okončan rad	3957	4705	+18,90

Tabela 5 - Podaci o ostalim aktivnostima i odnos s 2012. godinom

Vrste aktivnosti	2012	2013	%
Broj podnesenih zakonskih inicijativa	46	17	-63.04
Broj usvojenih zakonskih inicijativa	12	1	-91.67%
Broj pokrenutih postupaka prema tijelima	1314	1243	-5.40%
Broj kontrolnih i preventivnih posjeta tijelima	150	184	22.67%

Tabela 6 - Podela pritužbi raspoređenih po oblastima i resorima, njihov broj i postotak u odnosu na ukupan broj pritužbi

Prava osoba lišenih slobode	297	5.89%
Rodna ravnopravnost	147	2.92%
Prava djeteta	376	7.46%
Prava osoba s invaliditetom i starijih	341	6.76%
Prava nacionalnih manjina	209	4.15%
Resor pravosuđa	524	10.39%
Resor obrane	115	2.28%
Resor unutarnjih poslova	312	6.19%
Resori finansija, ekonomije i regionalnog razvoja	392	7.77%
Resori polj., trg., šum., vod., živ. okoliša, inf., energ. i rud.	396	7.85%
Resori urbanizma, građevinarstva, katastra	473	9.38%
Resori državne uprave i lokalne samouprave	391	7.75%
Resor rada	347	6.88%
Resori zdravlja, socijalne skrbi i MIO	502	9.96%
Resori službi sigurnosti i neovisnih kont. tijela	20	0.40%
Resori kulture, prosvjete, znanosti, mlađeži i sporta	200	3.97%
Ukupno	5042	

Grafikon 1 - Postotak pritužbi posebno ranjivih kategorija u odnosu na ostale podnesene pritužbe

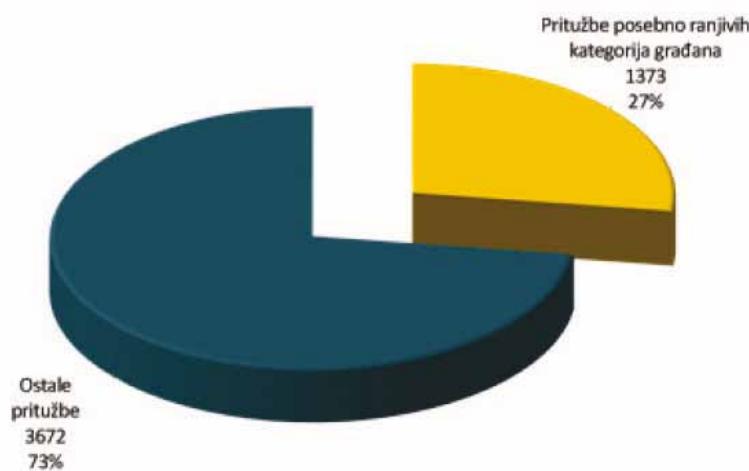


Tabela 7 - Lideri u neizvršenju preporuka: Odnos upućenih i neizvršenih preporuka s postotkom neizvršenja

Tijelo	Broj upućenih preporuka	Broj neizvršenih	%
Javna poduzeća	6	6	100,00%
Uprave u sastavu ministarstva	8	5	62,50%
Ministarstva	44	19	43,18%
Lokalna samouprava	48	15	31,25%
Ustanove socijalne skrbi	66	15	22,73%

Najveći postotak neizvršenih preporuka u odnosu na broj preporuka koje su upućene različitim tijelima imaju javna poduzeća (EDB Beograd i Srbijagas) s obzirom na to da im je upućeno ukupno šest preporuka od kojih ni jedna nije izvršena. Sve neizvršene preporuke tijela uprave u sastavu ministarstava su zapravo neizvršene preporuke Porezne uprave.

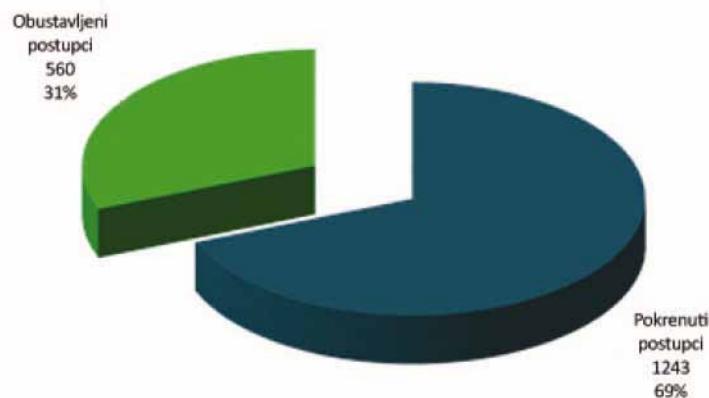
Tabela 8 - Broj i postotak neizvršenja u odnosu na ukupan broj neizvršenih preporuka

Ministarstva	19	23,81%
Tijela lokalne samouprave	15	30,16%
Ustanove u oblasti socijalne skrbi	15	23,81%
Javna poduzeća	6	9,52%
Tijela uprave u sastavu ministarstva	5	7,94%
Samostalna državna tijela i neovisna tijela	2	3,17%
Org. obveznog socijalnog osiguranja	1	1,59%
Ukupno	63	

Kada tijelo protiv koga je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole ispravnosti i zakonitosti rada, otkloni nedostatak zbog koga je postupak pokrenut, Zaštitnik građana obustavlja taj postupak kada procijeni da su prestali postojati razlozi za vođenje postupka kontrole i ne upućuje preporuku tijelu.

Tijekom 2013. godine Zaštitnik građana je pokrenuo 1243 postupka kontrole tijela javne vlasti, a tijela su u 560 slučajeva otklonila nedostatke u radu nakon pokretanja postupaka bez upućivanja preporuke, što predstavlja 31% u odnosu na broj pokrenutih postupaka. Broj slučajeva u kojima su tijela otklonila nedostatke bez upućivanja preporuka povećao se za 9% u odnosu 2012. godinu, kada je taj postotak bio 22%, što je praksa tijela vlasti vrijedna hvale.

Grafikon 2 - Postotak obustavljenih postupaka



Postupak je najčešće obustavljen prema sljedećim tijelima:

1. Ministarstvo urbanizma i građevinarstva (154)
2. Ministarstvo prosvjete i ustanove u oblasti obrazovanja (102)
3. Republički fond MIO (76)

Zaštitnik građana bilježi kako je 2013. godinu karakteriziralo uobičajno dobro postupanje Ministarstva unutarnjih poslova u postupcima kontrole i izvršavanju preporuka, kao i unapređenje postupanja Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja i Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne skrbi.

Kapaciteti Stručne službe Zaštitnika građana su vrlo ograničeni glede broja zaposlenika, što umnogome onemogućava još efikasniji rad ovog tijela. Broj zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana suglasno aktu o sistematizaciji koji je donesen još na početku rada ove institucije 2007. godine ostao je isti, 62. To je skoro upola manje od broja koji je pri uspostavljanju ove institucije planiran i ocijenjen kao optimalan za efikasan rad od strane europskih stručnjaka. Od 2007. do danas opseg posla Zaštitnika građana značajno je povećan, a dodana mu je nova nadležnost, funkcija Nacionalnog preventivnog mehanizma protiv torture.

Zaposleni u Stručnoj službi Zaštitnika građana nisu u ravnopravnom položaju sa zaposlenima u većini državnih tijela s kontrolnim ovlastima, ni po opsegu posla, ni po zahtjevima za raznovrsnošću stručnih znanja i vještina, ni po visini plaća, ni po drugim uvjetima rada.

I DIO: PRAVNI OKVIR I DJELOKRUG RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

1.1. PRAVNI OKVIR

Propisi

Zaštitnik građana Republike Srbije je neovisno i samostalno državno tijelo koje je ušlo u pravni poredak Republike Srbije 2005. godine Zakonom o Zaštitniku građana¹⁸. Položaj institucije bitno je ojačan Ustavom Republike Srbije¹⁹ iz 2006. godine, kada Zaštitnik građana postaje ustavna kategorija, u skladu s najboljim međunarodnim iskustvima.

Ustav Republike Srbije utvrđuje prirodu i nadležnost Zaštitnika građana, krug tijela javne vlasti koji su izuzeti iz kontrolne funkcije ovog tijela; propisuje da Zaštitnika građana bira i razrješava Narodna skupština kojoj i odgovara za svoj rad, jamči imunitet Zaštitniku građana kao narodnom zastupniku i upućuje na donošenje posebnog (organizacijskog) zakona o Zaštitniku građana. Ustav također zabranjuje Zaštitniku građana članstvo u političkim strankama i ovlašćuje ga (nju) da podnosi prijedloge zakona iz svoje nadležnosti.

Ustavnim Zakonom za provođenje Ustava Republike Srbije²⁰, pokraj ostalog, propisana je obveza novoizabranog sastava Narodne skupštine da tijekom prvog zasjedanja nakon izbora Vlade, uskladi s Ustavom zakon kojim se uređuje Zaštitnik građana i izabere (prvog, prim. PP) Zaštitnika građana.

Zakonom o Zaštitniku građana detaljno su propisani nadležnost Zaštitnika građana, izbor i prestanak funkcije, postupak pred Zaštitnikom građana, obveza podnošenja izvješća Narodnoj skupštini i suradnja s drugim tijelima, pravo na plaću, sredstva za rad, i rad stručne službe Zaštitnika građana.

Zakonom o Narodnoj skupštini²¹ propisano je da Narodna skupština u ostvarivanju svoje izborne funkcije bira i razrješava Zaštitnika građana, a u okviru svoje kontrolne funkcije vrši nadzor nad radom Zaštitnika građana.

18 Zakon o Zaštitniku građana – u daljem tekstu ZoZG („Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07).

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

20 Čl. 5. st.1 Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 98/06)

21 Čl. 15., „Službeni glasnik RS“, broj 09/10.

Zakonom o Vojsći Srbije²² propisano je da Zaštitnik građana vrši i demokratsku civilnu kontrolu nad Vojskom.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka²³ Zaštitnik građana je određen obavljati poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

Zakonom o kaznenom postupku²⁴ propisano je da Zaštitnik građana ima pravo nesmetano posjećivati pritvorenika i s njim razgovarati bez prisustva drugih osoba, kao i da pritvoreniku ne može biti zabranjeno dopisivanje s Zaštitnikom građana. Zakonom je predviđena i obveza suca za izvršenje kaznenih sankcija ili drugog suca koga odredi predsjednik suda da o nepravilnostima uočenim prilikom obilaska zavoda bez odlaganja obavijesti Zaštitnika građana.

Zakonom o izvršenju kazne zatvora za kaznena djela organiziranog kriminala²⁵ propisano je pokraj ostalog da: nadzor nad radom Posebnog odjela vrše ovlaštene osobe Uprave i povjerenstvo Narodne skupštine, u skladu sa Zakonom o izvršenju kaznenih sankcija, kao i Zaštitnik građana u skladu sa Zakonom o Zaštitniku građana; da osuđeni ima pravo na posjet Zaštitnika građana jednom mjesечно koja je izuzeta od zakonom utvrđene obveze audio-vizualnog nadzora i snimanja, kao i da osuđeni ima pravo dopisivati se s Zaštitnikom građana, te da se to dopisivanje ne nadzire.

Zakon o državnim službenicima²⁶ propisuje da radni odnos državnom službeniku prestaje, između ostalog, i ako tijelo ili tijelo nadležno za postavljenje državnog službenika prihvati javnu preporuku Zaštitnika građana.

Zakon o tajnosti podataka²⁷ propisuje u kojim slučajevima Zaštitnik građana kao državno tijelo koga imenuje Narodna skupština ima pravo pristupa podacima svih stupnjeva tajnosti koji su mu potrebni za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, bez sigurnosne provjere, kao i u kojim slučajevima mu je sigurnosna provjera potrebna.

Zakon o upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije²⁸ propisuje da se Veliki grb upotrebljava na zgradama, u službenim prostorijama, u sastavu pečata i na pozivnicima, čestitkama i sl. Zaštitnika građana.

Zakon o pečatu državnih i drugih tijela²⁹ uređuje namjena, sadržaj, izgled i upotreba pečata koje u vršenju poslova iz svog djelokruga koristi Zaštitnik građana.

Zakon o političkim strankama³⁰ propisuje da Zaštitnik građana ne može biti član političke stranke.

22 Čl. 29. st. 3. Zakona o Vojsći Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 116/07, 88/09 i 101/10 – dr. zakon).

23 „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 07/11.

24 Čl. 219. st. 3, 220. st. 2 i 22. st. 2 Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13 i 45/13)

25 Čl. 35. st.2, 37.st.4. i 54. st 1.Zakona o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala(„Službeni glasnik RS”, br. 72/09 i 101/10).

26 Čl. 78. st. 2. Zakona o državnim službenicima (Službeni glasnik RS br. br. 79/05, 81/05 - ispr., 83/05 - ispr., 64/07, 67/07 - ispr., 116/08 i 104/09)

27 Zakon o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS”, broj 104/09).

28 Čl. 13. i 15. Zakona upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 36/09).

29 Čl. 1. Zakona o pečatu državni i drugih organa („Službeni glasnik RS”, broj 101/07).

30 Čl. 21. Zakona o političkim strankama („Službeni glasnik RS”, broj 36/09).

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije³¹ propisano je da članove Odbora Agencije bira Narodna skupština između ostalog i na prijedlog Zaštitnika građana i Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Zakon o pravima pacijenata³² predviđa da Savjet za zdravlje, obrazovan u jedinici lokalne samouprave, svoje godišnje izvješće o radu i poduzetim mjerama za zaštitu prava pacijenata dostavlja Zaštitniku građana, radi informiranja i ostvarivanja potrebne suradnje.

Zakon o javnoj svojini³³ propisuje da se u smislu tog zakona pod državnim tijelima i organizacijama smatra, između ostalog, i Zaštitnik građana.

Zaštitnik građana se spominje i u preko 20 strategija i akcijskih planova, primjerice, Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Srbije³⁴, Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za razdoblje od 2013. do 2018. godine³⁵, Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji³⁶, Strategiji za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji³⁷, Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije³⁸, Strategiji za primjenu Konvencije o dostupnosti informacija, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životnog okoliša - Arhuske konvencije³⁹, Strategiji razvoja sustava izvršenja kaznenih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine⁴⁰, Nacionalnoj strategiji za mlade⁴¹, Nacionalnoj strategiji za prevenciju i zaštitu djece od nasilja⁴², Akcijskom planu za ispunjavanje preporuka Europske komisije sadržanih u Godišnjem izvješću o napretku Republike Srbije u procesu europskih integracija za 2013. godinu, Akcijskom planu za provođenje Strategije za primjenu Arhuske konvencije⁴³, Akcijskom planu za provođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za razdoblje od 2011. do 2017⁴⁴., itd.

Pravni okvir za rad Zaštitnika građana čine i brojni podzakonski akti koji bliže uređuju postupanje i rad ove institucije, od kojih su neki: Poslovnik Narodne skupštine⁴⁵, Odluka o obrazovanju i radu Stručne službe Zaštitnika građana⁴⁶, Odluka o obrazovanju lokalnih ureda u Preševu, Bujanovcu i Medveđi⁴⁷, Uredba o provođenju internog javnog natječaja za popunjavanje radnih mjesta u državnim tijelima⁴⁸, Poseban kolektivni ugovor za državna tijela⁴⁹, Pravilnik o upravi u javnim tužiteljstvima⁵⁰, Pravilnik o kućnom redu

31 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije („Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 53/10, 66/11 - odluka US, 67/13 - odluka US i 112/13 - autentično tumačenje).

32 Čl. 42, „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.

33 Čl. 47. st.1, Zakona o javnoj svojini („Službeni glasnik RS“, br. 72/11 i 88/13).

34 „Službeni glasnik RS“, broj 88/09.

35 Glava 4, cilj 4.8 („Službeni glasnik RS“ broj 57/13).

36 „Službeni glasnik RS“, broj 09/14.

37 „Službeni glasnik RS“, broj 27/09.

38 „Službeni glasnik RS“, broj 60/13.

39 „Službeni glasnik RS“, broj 103/11.

40 „Službeni glasnik RS“, broj 114/13.

41 „Službeni glasnik RS“, broj 55/08.

42 „Službeni glasnik RS“, broj 122/08.

43 „Službeni glasnik RS“, broj 103/11.

44 „Službeni glasnik RS“, broj 62/11.

45 Čl. 150, („Službeni glasnik RS“, br.52/10 i 13/11 i 20/12- zvanično prečišćen tekst).

46 Čl. 150, („Službeni glasnik RS“, br.52/10 i 13/11 i 20/12- zvanično prečišćen tekst).

47 „Službeni glasnik RS“, broj 91/09.

48 „Službeni glasnik RS“, br. 41/07-prečišćen tekst i 109/09.

49 Čl. 1. („Službeni glasnik RS“, br. 23/98, 11/09 i 15/12- sporazum).

50 Čl.60. st.1. („Službeni glasnik RS“, br.110/09, 87/10 i 5/12).

kazneno-popravnih zavoda i okružnih zatvora⁵¹, Pravilnik o kućnom redu kazneno-popravnog zavoda za maloljetnike⁵², itd.

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

U Ustav i Zakon o Zaštitniku građana utkana je većina standarda sadržanih u ključnim međunarodnim dokumentima koji reguliraju, odnosno promiču i predlažu standarde za ombudsmane i nacionalne institucije za ljudska prava⁵³. Neovisnost Zaštitnika građana, a suglasno i međunarodnim standardima za instituciju ombudsmana, odnosno nacionalnih institucija za ljudska prava⁵⁴, ključno je obilježje ovog državnog tijela, bez koga ono gubi svoju suštinu. Međunarodni dokumenti posebice ističu značaj finansijske neovisnosti i neophodnosti osiguravanja adekvatnih resursa za nesmetan i efikasan rad ombudsmana. Pariski principi, usvojeni kao aneks Rezolucije 48/134 Generalne skupštine UN, prosinca 1993., predstavljaju do sada najpotpuniji dokument koji se bavi nacionalnim institucijama za ljudska prava. Njima se vrlo jasno proklamira važnost finansijske neovisnosti. „Nacionalna institucija treba imati infrastrukturu koja omogućava glatko obavljanje aktivnosti, posebno adekvatno financiranje. Svrha financiranja treba biti da omogući (instituciji, prim. PP) da ima svoje osoblje i prostorije, kako bi bila neovisna o vladi i kako ne bi bila predmetom finansijske kontrole koja bi mogla utjecati na njenu neovisnost.“⁵⁵

Vijeće Europe u svojoj Preporuci 1615 iz 2003. godine, koju je usvojila Parlamentarna skupština, „zaključuje kako su neke karakteristike suštinski važne za efikasan rad institucije ombudsmana“, te među njih ubraja i „zajamčene dovoljne resurse za obavljanje svih poslova povjerenih ombudsmanu... i potpunu autonomiju svog proračuna i službe.“⁵⁶ Najnovijom Rezolucijom Parlamentarne skupštine o instituciji Zaštitnika građana, usvojenom listopada 2013., reafirmira se ovaj stav pozivanjem država članica da „osiguraju institucijama ombudsmana dovoljno finansijskih sredstava i ljudskih resursa, kako bi im se omogućilo

51 „Službeni glasnik RS“, br. 72/10 i 06/12.

52 „Službeni glasnik RS“, broj 71/06.

53 Rezolucija Generalne skupštine UN 48/134, tzv. „Pariski principi“, dostupno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Rezolucija Generalne skupštine UN 66/169 o nacionalnim institucijama za zaštitu i unapređenje ljudskih prava, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement>; Rezolucija Generalne skupštine 67/163 o ulozi ombudsmana, medijatora i drugih nacionalnih institucija za zaštitu i unapređenje ljudskih prava, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>; Rezolucija Parlamentarne skupštine 1959/13 o jačanju institucije ombudsmana u Evropi, dostupno na: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>; Preporuka Parlamentarne skupštine 1615/03 o instituciji ombudsmana, dostupno na: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>; Venecijanska komisija Saveta Evrope, Zbirka dokumenata o instituciji ombudsmana, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

54 Rezolucija Generalne skupštine UN 48/134 . tzv. „Pariski principi“, dostupno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Venecijanska komisija Saveta Evrope, Zbornik o instituciji ombudsmana, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

55 Rezolucija 48/134 koja sadrži Pariske principe dostupna na: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.

56 Preporuka Parlamentarne skupštine 1615/03 o instituciji ombudsmana, dostupno na: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>

da efikasno obavljaju svoje zadatke.⁵⁷ U svjetlu ekonomске krize, „Skupština poziva zemlje članice da ulože maksimalan napor da izbjegnu proračunska smanjenja koja bi dovela do gubitka neovisnosti institucija ombudsmana.“⁵⁸ Venecijanska komisija Vijeća Europe je također pri čvrstom stavu da se financijska neovisnost ombudsmana mora što konkretnije i potpunije osigurati zakonskim tekstrom⁵⁹.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunskom sustavu⁶⁰ propisano je da je Zaštitniku građana potrebno odobrenje odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-proračunska pitanja za angažiranje, odnosno zapošljavanje svake nove osobe i to bez obzira što je kadrovskim planom i proračunom Republike Srbije to radno mjesto predviđeno i za njega osigurana sredstva. Iako su sva deklarativna opredjeljenja Narodne skupštine da se jača kapacitet Zaštitnika građana, u praksi davanje ovakve suglasnosti izaziva ozbiljan problem, do mjere da predstavlja prijetnju neovisnosti i djelotvornosti Zaštitnika građana, zajamčenim spomenutim domaćim i međunarodnim propisima.

POTREBA IZMJENE ZAKONA O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

Poslije više od pet godina primjene, i na temelju iskustava stečenih u tom razdoblju, uočena je potreba da se unaprijedi pravni okvir za rad Zaštitnika građana. Zakon je od trenutka donošenja (2005.) mijenjan jednom (2007.), ali prije izbora prvog Zaštitnika građana, tako da izmjene izvršene tom prilikom nisu mogle uzeti u obzir iskustva stečena primjenom Zakona.

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

Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana koji je Vlada kojom je predsjedavao Mirko Cvetković uputila Narodnoj skupštini 2012. povučen je iste godine, poslije parlamentarnih izbora i formiranja nove Vlade, a u skladu s ustavnim običajem. Prijedlog tog zakona nije vraćen Narodnoj skupštini na usvajanje tijekom cijelog trajanja mandata predsjednika Vlade Ivica Dačića, iako je Zaštitnik građana Ministarstvu pravde i državne uprave formalno ponovno uputio Inicijativu za izmjene i dopune Zakona.

Pripremljenim izmjenama Zakona teži se osiguravanju pune neovisnosti Zaštitnika građana (prije svega financijske), a u skladu sa standardom koji je postignut za Ustavni sud; utvrđuju se mehanizmi za odgovornost tijela javne vlasti. Odnosno dužnosnika i zaposlenih, kada ne ispunjavaju zakonsku obvezu suradnje s Zaštitnikom građana u postupku kontrole ili prevencije; uspostavlja se obveza svih tijela i organizacija javne vlasti da organizirano razmatraju pritužbe građana na svoj rad i da o tome izvještavaju; usklađuje se položaj zaposlenih u službi Zaštitnika građana koji vrše poslove u okviru njegove kontrolne funkcije s položajem službenika koji vrše istovrsne poslove u pojedinim tijelima državne uprave s kontrolnim nadležnostima i u drugim neovisnim tijelima kontrole i zaštite prava.

57 Rezolucija na srpskom i engleskom dostupna je na sajtu Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49>.

58 Isto.

59 Videti Zbirku dokumenata o instituciji ombudsmana Venecijanske komisije, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

60 „Službeni glasnik RS“, br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-ispravka i 108/13.

Višegodišnje odgađanje izmjena Zakona o Zaštitniku građana ugrožava rad Zaštitnika građana jer novodobivene nadležnosti, višestruko uvećan opseg posla, uočeni nedostaci i stvorena opravdana očekivanja građana postavljaju zahtjeve na koje se ne može odgovoriti iz postojećeg pravnog okvira.

Treba ispraviti nelogičnost zakonske odredbe prema kojoj se za zamjenika Zaštitnika građana traži dvostruko manje iskustvo nego za Zaštitnika građana, iako Zaštitnik građana zamjenicima prenosi svoje ovlasti. U praksi je uočena potreba da Zaštitnik građana i drugim tijelima, a ne samo Vladi i Narodnoj skupštini, kako stoji u Zakonu, podnosi inicijative za izmjenu propisa, odnosno daje mišljenje u postupku pripreme propisa. Nužno je i da se propisu rokovi u kojima će nadležno tijelo razmotriti inicijative koje u skladu sa Zakonom podnosi Zaštitnik građana, kao i da se izričito obvežu da Zaštitniku građana blagovremeno dostavljaju prijedloge propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Treba suziti diskrecioni prostor koji je važećim zakonom ostavljen Zaštitniku građana da cijeni da li iz ponovljenog ponašanja dužnosnika ili zaposlenog proizlazi namjera da odbiju suradnju s Zaštitnikom građana. Razlozi cjelisodnosti, efikasnosti i racionalnosti nalažu izmjenu postojeće odredbe o tome kada se i pod kojim uvjetima može obustaviti postupak kontrole.

Nužno je bolje urediti odnos i podjelu nadležnosti između ombudsmana autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i Zaštitnika građana i zaštiti naziva i obilježja Zaštitnika građana čija neovlaštena primjena (ponekad i zloupotreba) od strane različitih institucija, organizacija i pojedinaca, na različitim nivoima, stvara zabunu kod građana i drugih tijela i organizacija, kao i kod sredstava javnog informiranja. Neophodno je Zaštitniku građana dati konkretnije ovlasti u zaštiti tzv. uzbunjivača („puhača u pištaljku“) čime se pokraj zaštite prava samih građana koji u dobroj veri ukažu na ozbiljno ugrožavanje javnog interesa, stvaraju uvjeti za efikasniju zaštitu tog interesa. Neophodno je da se propiše efikasan mehanizam za razmatranje pritužbi građana u svakom tijelu i organizaciji javne vlasti, a ti mehanizmi obvežu da šefove svojih tijela i organizacija, ali i Zaštitnika građana izveštavaju o svom radu. U Srbiji ne postoji sustavni način razmatranja pritužbi građana koji horizontalno i vertikalno prožima cijelu administraciju, već je u većini slučajeva Zaštitnik građana prva, umjesto posljednja instancija kojoj se građani obraćaju.

Neovisnost

Ustavom utvrđena i Zakonom propisana neovisnost Zaštitnika građana, saglasno i međunarodnim standardima za instituciju ombudsmana, odnosno nacionalnih institucija za ljudska prava⁶¹, ključno je obilježje ovog državnog tijela, bez koga gubi svoju suštinu. Propisi Republike Srbije garantuju Zaštitniku građana načelnu neovisnost. I u praksi je Zaštitnik građana ostvario neovisnost u radu, o čemu svjedoči status „A“ pri Međunarodnom koordinacionom komitetu nacionalnih institucija za ljudska prava i ocjene drugih relevantnih institucija i organizacija⁶².

61 Rezolucija Generalne skupštine UN 48/134 . tzv. „Pariski principi“, dostupno na: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Venecijanska komisija Saveta Evrope, Zbornik o instituciji ombudsmana, dostupno na: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

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

Zaštitnik građana podliježe, shodno odredbi Ustava, nadzoru Narodne skupštine. Međutim, Narodna skupština u vršenju nadzora nije ovlaštena, kao ni bilo koje drugo tijelo, organizacija ili pojedinac, da utječe na rad i postupanje Zaštitnika građana⁶³. Princip neovisnosti povezan je s principom samostalnosti. Neovisnost i samostalnost Zaštitnika građana podrazumijevaju da je Zaštitnik građana organizaciono i funkcionalno odvojen, kako od tijela i organizacija čiji rad kontrolira, tako i od tijela koje prema slovu Ustava nadzire njegov rad. To u praksi i jest slučaj.

*Postoji potreba da se Ustavom proklamirana neovisnost
Zaštitnika građana normativno ojača u kadrovskom
i finansijskom pogledu.*

Odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunskom sustavu (članak 6. stavak 3.), Zaštitnik građana je obvezan, zajedno s drugim neovisnim kontrolnim tijelima, da za zapošljavanje svake „nove osobe“ odnosno angažiranje osoba po ugovoru o djelu, po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge, kao i angažiranje osoba po drugim osnovama traži suglasnost Administrativnog odbora Narodne skupštine, bez obzira što je predmetno radno mjesto predviđeno kadrovskim planom, aktom o sistematizaciji, što za njim postoji potreba i što su za njega osigurana sredstva u proračunu Republike Srbije.

Istim Zakonom propisano je da „ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme zbog povećanog obima posla, osoba angažiranih po ugovoru o djelu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i osoba angažiranih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, ne može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih,“ i da izuzetno od stavka 36. ovog članka, broj zaposlenih na određeno vrijeme zbog povećanog obujma posla, osoba angažiranih po ugovoru o djelu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i osoba angažiranih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih, uz suglasnost tijela Vlade, na prijedlog nadležnog ministarstva, odnosno drugog nadležnog tijela, uz prethodno prijavljeno mišljenje Ministarstva“.

Međutim, za Zaštitnika građana i druga neovisna državna tijela, člankom 6., stavkom 3. Zakona propisano je da će radni odnos s novim osobama moći zasnovati, kao i angažirati osobe po ugovoru o djelu, po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i po drugim osnovama, uz suglasnost Odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-proračunska pitanja. Dakle, ova odredba stavlja Zaštitnika građana i druga neovisna tijela u nepovoljniji položaj od ostalih korisnika javnih sredstava **zbog različitog režima u pogledu dozvoljenog broja zaposlenih na određeno vrijeme zbog povećanog obujma poslova i po drugim osnovama (bez suglasnosti nadležnog tijela)** iz čl. 1. Zakona.

Također i početak primjene ovih odredbi drugačiji je za korisnike javnih sredstava iz članka 1. Zakona, (Odredbe članka 1. ovog zakona, koje se odnose na ograničenje ukupnog broja zaposlenih na određeno vrijeme zbog povećanog obujma posla, osoba angažiranih po ugovoru o djelu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge i osoba angažiranih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, primjenjuju se od 1. ožujka 2014. godine).

63 Član 2. st. 2. ZoZG.

Zaštitnik građana i druga neovisna državna tijela stavljeni su u nepovoljniji režim u pogledu zapošljavanja osoba na određeno vrijeme i angažiranja po osnovi ugovora o djelu i po drugim osnovama u odnosu na ostale korisnike javnih sredstava.

Radi osiguravanja finansijske neovisnosti u praksi, potrebno je zakonom izričito propisati da Zaštitnik građana samostalno raspolaže sredstvima koja su u proračunu opredijeljena za rad ovog tijela, kao i da Vlada ne može, bez suglasnosti Zaštitnika građana, obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje proračuna ovog tijela.

1.2. NADLEŽNOST, OBUHVAT I NAČIN RADA

Zadatak, odnosno nadležnost Zaštitnika građana je Ustavom i Zakonom određena dvostruko: da **štiti** prava građana i da **kontrolira** zakonitost i pravilnost rada tijela vlasti i organizacija kojima su povjerena javne ovlasti (u dalnjem tekstu – tijelo i organizacije javne vlasti⁶⁴). Jasno je da su ta dva zadatka neraskidivo vezana: Zaštitnik građana štiti prava vršeći kontrolu, a kontrolira radi zaštite prava i sloboda. Zakon o Zaštitniku građana precizira i da „štiti i unapređuje ljudske i manjinske slobode i prava građana“. Te odrednice (*zaštita, kontrola, unapređenje poštovanja prava i sloboda*) suštinski i formalno uokviruju nadležnost rada Zaštitnika građana.

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

Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i općih akata, kao i ratificiranih međunarodnih ugovora i općeprihvaćenih pravila međunarodnog prava⁶⁵. Zaštitnik građana kontrolira zakonitost, ali i pravilnost⁶⁶ rada tijela i organizacija javne vlasti. U praktičnom radu Zaštitnik građana rukovodi načelom pravičnosti, u okviru pozitivnog prava.

Zaštitnik građana kontrolira rad tijela državne uprave, tijela nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih tijela i organizacija, poduzeća i ustanova kojima su povjerena javna ovlaštenja (tijelo i organizacije javne vlasti). Zaštitnik građana, prema odredbi Ustava i Zakona, od svih tijela i organizacija javne vlasti nije ovlašten kontrolirati jedino rad Narodne skupštine, predsjednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava⁶⁷.

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

65 Čl. 2. st. 2. ZoZG.

66 Čl. 17. st. 2. ZoZG.

67 Čl. 138. st. 2. Ustava RS, čl. 17. st. 3. Zakona o Zaštitniku građana.

Visoki savjet sudstva je i u izvješću osporio nadležnost Zaštitnika građana da vrši kontrolu rada tog tijela, iako nije među tijelima koje Ustav izuzima iz kontrolnih ovlaštenja Zaštitnika građana. U svojim izjašnjenjima dostavljenim Zaštitniku građana nakon pokretanja postupaka zbog nepostupanja njegovih disciplinskih tijela po pritužbama građana na rad sudaca, pored obaveštenja da je pritužiteljima odgovoreno, VSS i dalje osporava nadležnost Zaštitnika građana u pogledu kontrole zakonitosti i pravilnosti rada tog tijela.

Zaštitniku građana je, uz odgovarajući osobni sigurnosni certifikat, zagarantiran pristup podacima svih stupnjeva tajnosti, a koji su potrebni za obavljanje poslova iz njegove, odnosno njene nadležnosti⁶⁸.

Pokraj prava na pokretanje i vođenje postupka kontrole rada tijela i organizacija javne vlasti, Zaštitnik građana može pružanjem dobrih usluga, posredovanjem između građana i tijela uprave i davanjem savjeta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, djelovati preventivno, s ciljem unapređenja rada tijela uprave i zaštite ljudskih sloboda i prava. Ovlaštenje Zaštitnika građana da djeluje preventivno, posebno dolazi do izražaja prilikom obavljanja poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

Zaštitnik građana ima i pravo zakonodavne inicijative. Ovlašten je predlagati zakone iz svoje nadležnosti, podnosići inicijative za izmjenu ili donošenje novih propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog njihovih nedostataka, ili ako je to od značaja za ostvarivanje i unapređivanje prava građana. Zaštitnik građana ovlašten je Vladi i Narodnoj skupštini davati mišljenja o propisima u pripremi. Takoder je ovlašten pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i općih akata.

Postupak

U relativno brzom postupku sui generis (posebne vrste, samosvojnom) koji je oslobođen preteranih formalnosti, Zaštitnik građana kontrolira poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem tijela uprave, ako je riječ o povredi republičkih zakona, drugih propisa i općih akata. Zaštitnik građana kontrolira da li je neko tijelo javne uprave zakonito i pravilno radilo u stvari koja se tiče prava, sloboda ili na zakonu zasnovanih interesa građana. Ako to nije bio slučaj, Zaštitnik građana utvrđuje propust i preporučuje kako ga otkloniti u tom i drugim slučajevima.

Mnogo više nego formalno poštovanje zakona, Zaštitnik građana ispituje etičnost, savjesnost, nepristranost, stručnost, svrshishodnost, djelotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje trebaju karakterizirati javnu upravu kakvu građani s punim pravom očekuju od onih koje kao porezni obveznici plaćaju.

Pravna priroda akata Zaštitnika građana

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

68 Čl. 38. st. 1. i 2. Zakona o tajnosti podataka („Službeni glasnik RS“, broj 104/09).

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

Tijelo i organizacije javne vlasti, međutim, imaju zakonsku obvezu sarađivati s Zaštitnikom građana, omogućiti mu pristup svojim prostorijama i staviti na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, bez obzira na stupanj tajnosti (kada je to od interesa za postupak koji se vodi). Nepoštovanje ovih zakonskih obveza osnova je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka. Ipak, ni u tim postupcima Zaštitnik građana nema moć odlučivanja, već samo mogućnost inicirati ih.

Zaštitnik građana može preporučiti razrješenje dužnosnika koga smatra odgovornim za povredu prava građana, inicirati pokretanje disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u tijelima uprave, podnijeti zahtjev, odnosno prijavu za pokretanje kaznenog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Odnos s drugim neovisnim tijelima

U zaštiti pojedinih prava i sloboda, za koje su zakonima osnovani posebni, specijalizirani neovisni organi (Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti i drugi), Zaštitnik građana s tim tijelima surađuje na unapređivanju ostvarivanja i zaštite tih prava, a po pritužbama na kršenje tih prava postupa samo nakon što su građani iskoristili mogućnost da se obrate specijaliziranom neovisnom tijelu. Zaštitnik građana je ovlašten da, izuzetno, odluči pokrenuti postupak kontrole i prije nego što su se građani obratili drugom, specijaliziranom neovisnom tijelu, ako ocijeni da postoji neka od posebnih okolnosti predviđenih Zakonom o Zaštitniku građana (ako bi podnositelju pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos tijela uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u tijelima vlasti). Građani imaju pravo obratiti se Zaštitniku građana pritužbom na druga neovisna, specijalizirana tijela za zaštitu prava građana, ukoliko smatraju da su im prava prekršena njihovim nezakonitim ili nepravilnim radom.

Obavljanje poslova izvan sjedišta tijela

Zakon o Zaštitniku građana propisuje da Zaštitnik građana može svojom odlukom osnivati urede i izvan sjedišta. Mogućnost Zaštitnika građana da to učini objektivno je ograničena veličinom stručne službe koja je određena aktom o sistematizaciji radnih mesta i proračunom.

Zaštitnik građana poslove iz svoje nadležnosti redovito obavlja iz sjedišta i iz triju ureda izvan sjedišta (u Bujanovcu, Preševu i Medveđi), od kojih dva rade po dva radna dana, a treći jedan radni dan tjedno (u njima rade isti zaposlenici).

Uz pomoć Vlade Norveške, knjižnice u 15 gradova Srbije⁶⁹ osposobljene su primati građane, uspostavljati video vezu sa sjedištem Zaštitnika građana i proslijedivati pritužbe koje građani podnesu u pismenoj formi.

⁶⁹ Bačka Palanka, Bor, Čačak, Dimitrovgrad, Jagodina, Kragujevac, Leskovac, Novi Pazar, Požarevac, Prijepolje, Sombor, Užice, Valjevo, Vršac, Zaječar.

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

Zakon o Zaštitniku građana propisuje obvezu za ombudsmane autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave od građana primati pritužbe i kada su one iz nadležnosti Zaštitnika građana i takve pritužbe bez odlaganja proslijediti Zaštitniku građana na postupanje.

U praksi ombudsmani autonomne pokrajine i lokalne samouprave, usprkos izričitoj zakonskoj odredbi, postupaju i po pritužbama iz nadležnosti Zaštitnika građana, ponekad i sa štetnim posljedicama.

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

II DIO: PREGLED PREMA OBLASTIMA / RESORIMA

2.1. PRAVA DJETETA

I. PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Potvrđena je Konvencija o zaštiti djece i suradnji u oblasti međunarodnog usvojenja⁷⁰.
- 1.2. Usvojen je Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja⁷¹.
- 1.3. Donesen je Zakon o posebnim mjerama za sprečavanje vršenja kaznenih djela protiv spolne slobode prema maloljetnim osobama, (tzv. „Marijin zakon“)⁷².

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. U skladu s prijedlozima Zaštitnika građana iz Godišnjeg izvješća za 2012. godinu⁷³, usvojen je Zakon o posebnim mjerama za sprečavanje vršenja kaznenih djela protiv spolne slobode prema maloljetnim osobama.
- 2.2. U skladu s prijedlozima Zaštitnika građana iz Godišnjeg izvješća za 2012. godinu⁷⁴, usvojen je Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja.
- 2.3. Narodnoj skupštini upućen je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Prijedlog zakona o izmjenama i Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom, uz potpise podrške 60.000 građana.
- 2.4. Preporuke Zaštitnika građana pridonijele su unapređenju i zaštiti prava djeteta sa smetnjama u razvoju na obrazovanje i zaštiti djece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.

70 „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, broj 12/13.

71 „Službeni glasnik RS“, broj 104/13.

72 „Službeni glasnik RS“, broj 32/13.

73 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 78.

74 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 78.

- 2.5. Zaštitnik građana je učinio vidljivijim značaj poštovanja prava djeteta u javnom informiranju i aktivirao nadležna kontrolna tijela.
- 2.6. Mišljenje i stavovi djece predstavljeni su javnosti kroz glas Panela mladih savjetnika.
- 2.7. Javnost je upoznata sa štetnostima tjelesnog kažnjavanja djece i alternativama ovom obliku discipliniranja djece.
- 2.8. Zaštitnik građana je u 2013. godini u ovoj oblasti primio 376 pritužbi. U istom je razdoblju okončao rad na ukupno 409 predmeta, primljenih u 2013. i ranijih godina. Utvrđio je ukupno 94 različite povrede prava. U cilju otklanjanja propusta uputio je 62 preporuke, od kojih su prihvачene svih 62 (100%), a izvršeno 59. U istom razdoblju upućena su tri (3) mišljenja, a u 52 (12.71%) slučaja postupci su obustavljeni, jer su tijela otklonila propust po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihova rada.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Još uvijek nije potvrđen Fakultativni protokol uz Konvenciju UN o pravima djeteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava djeteta, koji je država potpisala u veljači 2012. godine.
- 3.2. Nije uspostavljen primjerен i djelotvoran mehanizam podrške i pomoći roditeljima koji neposredno skrbe o djeci sa smetnjama u razvoju, invaliditetom ili teško bolesnoj djeci čija stanja zahtijevaju stalnu skrb, njegu i pomoć.
- 3.3. Republika Srbija nije pružila autoritativni odgovor u svakom konkretnom slučaju „nestalih beba“, na što ju je obvezao Europski sud za ljudska prava⁷⁵ pozivajući se na preporuke Zaštitnika građana sadržane u Posebnom izvješću o slučajevima tzv. „nestalih beba“⁷⁶.
- 3.4. Kazneni zakonik nije usuglašen s Konvencijom Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja⁷⁷.
- 3.5. Djeca žrtve kaznenih djela nisu dovoljno zaštićena od sekundarne traumatizacije i viktimizacije u postupcima pred tijelima gonjenja i pravosudnim tijelima.
- 3.6. Nije donesen novi Zakon o udžbenicima kojim će se urediti način i postupak ocjene kvalitete, odobravanja i nabave udžbenika za učenike osnovnih i srednjih škola.
- 3.7. Nasilje u školama - kako vršnjačko, tako i nasilje zaposlenih prema učenicima - je i dalje rašireno, jer postupanje škola često nije u skladu s pravilima i standardima propisanim za slučaj sumnje/saznanja o nasilju.
- 3.8. Sustav dodatne podrške u obrazovanju djece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom nije dovoljno razvijen, a postojeće usluge podrške ne pružaju se u dovoljnoj mjeri.

75 Videti slučaj Zorica Jovanović protiv Srbije, dostupan na internet stranici Ministarstva pravde i državne uprave <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-zorica-jovanovic-protiv-srbije-predstavka-br.-21794-08.html>.

76 Akt br. 12443 od 29. 07. 2010. godine, dostupno na internet stranici Zaštitnika građana http://www.ombudsman.pravdeteta.com/index.php?option=com_content&view=article&id=203%3A2012-05-21-21-20-11&catid=43%3A2012-04-09-13-00-20&Itemid=88&lang=sr.

77 Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, broj 19/09).

- 3.9. Fizičko kažnjavanje djece i dalje nije zakonom zabranjen način odgoja djeteta, a informacije o štetnosti fizičkog kažnjavanja i o alternativnim metodama odgoja djeteta nedovoljno su dostupne građanima.
- 3.10. Izvještavanje o djeci i predstavljanje djece u javnosti opterećeno je senzacionalizmom, a mediji nedovoljno vode računa o tome da sadržaji emisija i tekstova koji se odnose na djecu budu prikladni uzrastu djeteta.
- 3.11. Mechanizam određivanja i naplate roditeljskog izdržavanja nije dovoljno efikasan.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da se potvrdi Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava djeteta;
 - da se izmjenama i dopunama odgovarajućih zakona osigura pomoć i podrška obiteljima koje neposredno skrbe o svojoj djeci sa smetnjama u razvoju, invaliditetom, odnosno teško bolesnoj djeci, kojoj je zbog prirode smetnji ili bolesti potrebna stalna njega;
 - da se organiziraju kampanje podizanja svijesti javnosti o štetnosti tjelesnog kažnjavanja djeteta i o alternativnim metodama odgoja i discipliniranja djece;
 - da se osigura stručna pomoć i podrška roditeljima u odgoju djece, kroz mehanizme socijalnih i zdravstvenih usluga (savjetovališta za roditelje, telefonske linije, „škole roditeljstva“, i dr.);
 - da se osigura efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja osobne odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obvezе, i za propuste u provođenju mjera zaštite djeteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja⁷⁸.
- 4.2. Narodna skupština nije razmatrala prijedloge zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom, koje je podnio Zaštitnik građana⁷⁹ uz podršku 60.000 građana, a Vlada je dala mišljenje da Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom ne treba usvojiti.
- 4.3. Republika Srbija nije donijela poseban zakon koji bi omogućio utvrđivanje istine u slučajevima tzv. „nestalih beba“, u skladu s presudom Europskog suda za ljudska prava i preporukom Zaštitnika građana.

78 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 62 i 63, dostupno na http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C5%A1ana%20za%202012%20godinu.pdf.

79 Akti Zaštitnika građana br. 218-3/13, del. br. 12808 i 12809, od 07. 05. 2013. god, dostupno na <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/2825-2013-05-14-07-58-42> i <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zakonske-i-druge-inicijative/2826-2013-05-14-08-12-28>.

- 4.4. Ni nakon skoro dvije godine od ponovnog upućivanja Inicijative Zaštitnika građana za izmjene i dopune Kaznenog zakonika⁸⁰ u cilju njegova usklađivanja s Konvencijom Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja, Ministarstvo pravde i državne uprave ovu inicijativu nije razmatralo.
- 4.5. Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja i osnovni i viši sudovi u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kruševcu nisu se ni na koji način izjasnili o Mišljenju koje im je Zaštitnik građana uputio o neophodnosti veće zaštite djece žrtava kaznenih djela od sekundarne traumatizacije i viktimizacije tijekom kaznenih postupaka.
- 4.6. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja nije, uvažavajući primjedbe stručne javnosti, pripremilo novi zakonski tekst koji uređuje oblasti odobravanja, izdavanja i nabave udžbenika i drugih nastavnih sredstava.
- 4.7. OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša i pokraj više sastanaka s Zaštitnikom građana, odbila je postupiti po preporukama ovog tijela⁸¹ i preispitati rad zaposlenih i nijihovu odgovornost za učinjene propuste na štetu tragično preminulog učenika - koje je utvrđio ne samo Zaštitnik građana, već i prosvjetna inspekcija Grada Niša i Prekršajni sud u Nišu.
- 4.8. Policijska uprava Novi Sad nije postupila po preporukama Zaštitnika građana⁸² i mjerama koje je predložio Sektor unutarnje kontrole policije.

5. Obrazloženje

Potvrđivanje Haške konvencije o zaštiti djece i suradnji u oblasti međunarodnog usvojenja omogućilo je da se, u slučajevima kada nema uvjeta za zasnivanje usvojenja djeteta u Republici Srbiji, na kvalitetniji, po interesu djeteta bolji i sigurniji način i uz primjenu međunarodno priznatih procedura, zasnuje međunarodno usvojenje i djetetu na taj način osigura trajno obiteljsko okruženje. Dosadašnja iskustva pokazuju kako je teško pronaći zainteresirani domaću usvojiteljsku obitelj za djecu sa smetnjama u razvoju i djecu romskog podrijetla.

Donošenjem Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja, djeца više ne snose posljedice nesavjesnosti obveznika doprinosa za zdravstveno osiguranje i propusta državnih tijela koja su dužna kontrolirati uplatu doprinosa. Zaštitnik građana je na ovaj problem ukazao još 2012. godine⁸³ kada je nadležnim tijelima uputio preporuke⁸⁴.

-
- 80 Inicijativa je upućena Ministarstvu pravde i državne uprave 13. 10. 2011. i 19. 11. 2011. godine, dostupno na internet stranici Zaštitnika građana http://www.xn--80aneakq7ab5c.xn--90a3ac/index.php/lang-sr_YU/zakonske-i-druge-inicijative/1529-2011-10-14-09-40-39.
 - 81 Dostupno na internet stranici Zaštitnika građana <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2247-2012-03-30-07-47-14>.
 - 82 Akt Zaštitnika građana br. 14-1789/11 od 28. 12. 2012. godine, dostupno na: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2681-2013-01-08-13-41-06>.
 - 83 Aktom Zaštitnika građana br. 14-288/12 od 22. 06. 2012. god, del. br. 15192, dostupno na: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2383-2012-06-25-09-50-57>.
 - 84 Akt Zaštitnika građana br. 14-288/12 od 22. 06. 2012. god, del. br. 15192 i "Predlozi za poboljšanje stanja u oblasti prava deteta", Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 62, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf.

Zakon o posebnim mjerama za sprečavanje vršenja kaznenih djela protiv spolne slobode prema maloljetnim osobama je u pravni sustav unio nove oblike kaznenopravne zaštite djece žrtava kaznenih djela protiv spolne slobode, čije je uvođenje Zaštitnik građana predlagao 2011. i 2012. godine⁸⁵.

Inkluzivno obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju opterećeno je brojnim problemima i slabostima zbog nedostatka odgovarajućih pravila i standarda u pružanju dodatne podrške u obrazovanju, nepreciznosti postojećih propisa, njihove nepotpune primjene i postojanja brojnih predrasuda i stereotipa u odnosu na školovanje djece sa smetnjama u razvoju u sustavu općeg obrazovanja i njihov život u zajednici. Puno ostvarivanje prava djeteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetno i dostupno obrazovanje nije moguće bez preciznog uređenja rada, financiranja i kontrole rada inter-resornih povjerenstava, mjera dodatne podrške i načina njihova ostvarivanja i financiranja, obveza i odgovornosti nadležnih tijela i uvođenja mehanizma kontrole i praćenja efekata - što je Zaštitnik građana preporučio još 2012. godine⁸⁶.

Dio primjedaba Zaštitnika građana iznesenih u mišljenju ovog tijela o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama sustava obrazovanja i odgoja resorno je ministarstvo usvojilo i implementiralo u zakonski tekst. Nažalost, ostale su neprihvачene primjedbe Zaštitnika građana koje su se odnosile na unapređenje inkluzivnog obrazovanja i sustava podrške učenicima kojima je ona potrebna i eksplicitnu zaštitu od diskriminacije učenika drugačije seksualne orientacije.

Za razliku od prethodnih godina, suradnja Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja i Zaštitnika građana je unaprijedena. Ministarstvo je blagovremeno dostavljalo Zaštitniku građana sve informacije i postupilo je po svim preporukama u oblasti prava djeteta koje je ovom tijelu Zaštitnik građana uputio u izvještajnom razdoblju. Posebno kvalitetnu suradnju s Zaštitnikom građana ostvarile su školske uprave u Beogradu i Novom Sadu, u slučajevima kada su - paralelno s postupkom kontrole koji je vodio Zaštitnik građana - poduzimale mjere radi zaštite prava svakog djeteta na kvalitetno obrazovanje. Nažalost, sjenu na stupanj ostvarene suradnje bacila je javna polemika Ministarstva s Zaštitnikom građana, povodom brojnih propusta Ministarstva nakon saznanja o mogućim neregularnostima u organizaciji završnog ispita za učenike osnovnih škola⁸⁷.

U odsustvu adekvatnih usluga u sustavima zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja i usluga u lokalnoj zajednici za djecu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i teško bolesnu djecu, kojoj je neophodna stalna njega i pomoć, ulogu pružatelja ovih usluga preuzimaju roditelji, zbog čega se ne mogu zaposliti ili su prinuđeni napuštati posao. Stoga su prijedlozi zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obitelji

85 Inicijativa Zaštitnika građana upućena Ministarstvu pravde i državne uprave br. 218-89/11 od 13. 10. 2011. i 19. 11. 2012. godine i Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 62, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/attachments/2766_Godi%C5%A1nj%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20graana%20za%202012%20godinu.pdf.

86 Akti Zaštitnika građana br. 14-2755/12 od 06. 12. 2012. god, del. br. 31802 i br. 14-1737/12 od 06. 12. 2012. god, del. br. 31832, dostupno na <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/2623-m-i> i <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/2629-2012-12-10-09-13-58>.

87 Dostupno na: http://www.ombudsman.pravdeteta.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.

s djecom koje je podnio Zaštitnik građana bili usmjereni na osiguravanje financijske podrške i radnopravnih olakšica roditeljima koji samostalno njeguju djecu, do momenta dok im sustav ne ponudi adekvatne usluge kada bi se roditelji mogli posvetiti radu, odnosno traženju zaposlenja. Prijedlozi Zaštitnika građana nisu razmatrani, a Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike je - smatrajući da može ponuditi bolji i financijski održiv prijedlog - formiralo multidisciplinarnu radnu skupinu, koju čine predstavnici više državnih tijela i organizacija, kao i predstavnici roditelja.

Posebnim izvješćem o slučajevima tzv. „nestalih beba“ Zaštitnik građana je utvrdio brojne nedostatke u radu nadležnih tijela uprave i ustanova koje vrše javne ovlasti, zbog čega se „bez posebne istrage specijaliziranih državnih tijela ne može s potpunom pouzdanošću reći kako bebe nisu protuzakonito odvajane od obitelji“⁸⁸. Jedna od preporuka Zaštitnika građana je donošenje posebnog zakona kako bi se omogućilo provođenje ovakve istrage. Polazeći od ove preporuke, Europski sud za ljudska prava je presudom naložio Republici Srbiji da osigura mehanizme ispitivanja slučajeva, uz preporuku da taj mehanizam bude donošenje posebnog zakona. Posebno izvješće Zaštitnika građana predstavljeno je na redovitom sastanku s članovima Komiteta ministara Vijeća Europe.

Odredbe Kaznenog zakonika zahtijevaju usuglašavanje s Konvencijom Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i seksualnog zlostavljanja (Lanzarot konvencija). Neophodne izmjene odnose se na redefiniranje nekih kaznenih djela, podizanje (minimalne) zaprijećene kazne kod određenih djela, izmjene i dopune odredbi o mjerama sigurnosti i načinu na koji se - u određenim slučajevima - poduzima kazneno gonjenje.

U Republici Srbiji nema dovoljno resursa za primjenu zakonom propisanih tehnika ispitivanja djeteta žrtve, a postojeći se nedovoljno koriste. Podaci dobiveni od osnovnih i viših sudova u Beogradu, Kruševcu, Nišu i Novom Sadu ukazuju da sudovi rijetko koriste mogućnost saslušanja djece žrtava u posebno namijenjenim i opremljenim prostorijama (tzv. „skrin sobama“), kojih, s druge strane, u Republici ima samo pet⁸⁹.

Iako je dugo isčekivan, novi Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima nije donesen u izveštajnom razdoblju. Nacrt zakona, koji je Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja predstavilo na javnoj raspravi pretrpio je ozbiljne kritike stručne javnosti, jer nije otklonio niz problema koji su do sada pratili izdavanje, ocjenu kvalitete, odobravanje i nabavu udžbenika, na što je Zaštitnik građana u više navrata upozorio, a nadležnim tijelima uputio preporuke.

Nasilje u školama je i dalje raširena pojava, a postupanje škola često nije u skladu s pravilima i standardima propisanim za slučaj sumnje/saznanja o nasilju. Ono što naročito izaziva zabrinutost je činjenica da postoje ustanove obrazovanja koje odbijaju učinjene propuste ispraviti, a svoj rad prilagoditi obvezama koje imaju u zaštiti učenika od nasilja. Iako su takvi slučajevi rijetki, OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša je jedan od najflagrantnijih primjera. Ova je škola odbila postupiti po preporukama Zaštitnika građana i time otkloniti/umanjiti posljedice brojnih propusta u zaštiti učenika od nasilja koje su - pokraj Zaštitnika građana - utvrdili i Prosvjetna inspekcija Grada Niša i Prekršajni sud u Nišu i zbog kojih je škola pravomoćno kažnjena najvišom zaprijećenom novčanom kaznom u prekršajnom postupku.

88 Poseban izveštaj o slučajevima tzv. „nestalih beba“, str. 2.

89 Podaci Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike.

Od inače kvalitetne suradnje Ministarstva unutarnjih poslova s Zaštitnikom građana odstupila je Policijska uprava Novi Sad, koja je odbila postupiti po preporukama Zaštitnika građana i pokraj ponovljenog poziva da to učini. Stoga nisu otklonjene/umanjene posljedice nezakonite, nepravilne i neprofesionalne primjene policijskih ovlasti prema djetetu, koju je - pokraj Zaštitnika građana - prethodno utvrdio i Sektor unutarnje kontrole policije (kao interni kontrolni mehanizam).

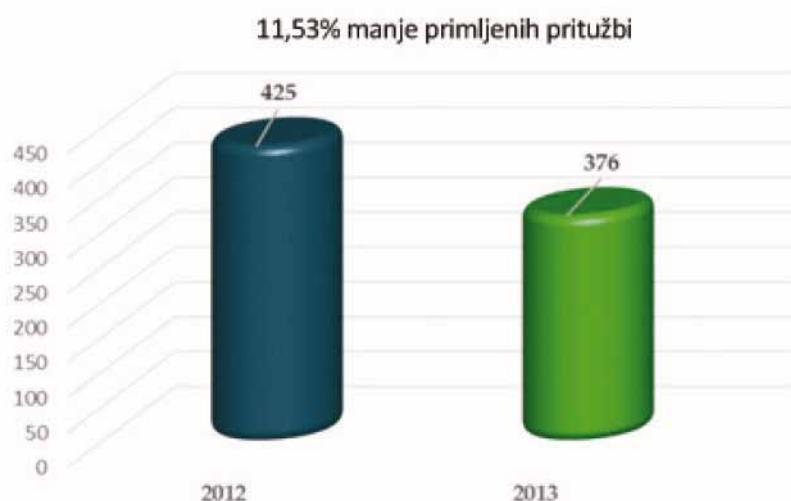
Prilikom izvještavanja o djeci i u emisijama u kojima sudjeluju djeca često se ne vodi dovoljno računa o djetetovoj privatnosti, riziku od dodatne traumatizacije djeteta koje je žrtva traumatskog događaja i rizicima od štete koju dijete može pretrpjeti zbog izlaganja neprimjerenim sadržajima. Iako tijela u čijoj je nadležnosti nadzor nad radom sredstava javnog informiranja savjesno provode postupak i izriču mjere, oni to čine samo po prijavama. Ostvarivanje i zaštita prava djeteta na privatnost i prava djeteta na zaštitu od izlaganja štetnim sadržajima zahtijeva, međutim, veće angažiranje kontrolnih mehanizama po službenoj dužnosti.

Zaštitnik građana je podržao inicijativu Koalicije za unapređenje sustava obveznog izdržavanja s prijedlozima za poboljšanje položaja djece koja ne primaju roditeljsko izdržavanje i podizanje efikasnosti postojećih mehanizama naplate. Dostavljajući inicijativu ministarstvu Zaštitnik građana je ukazao kako su nužne izmjene u sustavu naplate roditeljskog izdržavanja kako bi se osiguralo efikasno određivanje i naplata izdržavanja, pri čemu bi isplata izdržavanja iz državnih sredstava bila mjera posljednjeg izbora koju bi pratili efikasni mehanizmi regresiranja od nesavjesnih dužnika izdržavanja⁹⁰.

II PRITUŽBE

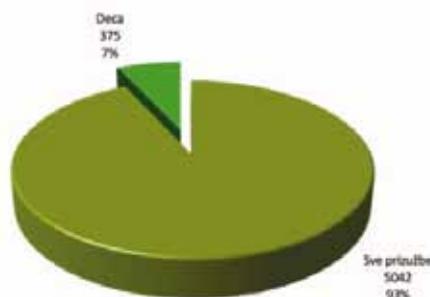
U oblasti prava djeteta Zaštitnik građana je u 2013. godini primio 371 pritužbu, a po vlastitoj inicijativi istraživao 5 slučajeva. Spomenuta 371 pritužba čini 7,47% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2013. godini. Broj pritužbi u ovoj godini smanjen je za 11,53 % u odnosu na prethodnu.

Grafikon 3 - Prava djeteta - broj primljenih pritužbi u odnosu na 2012.



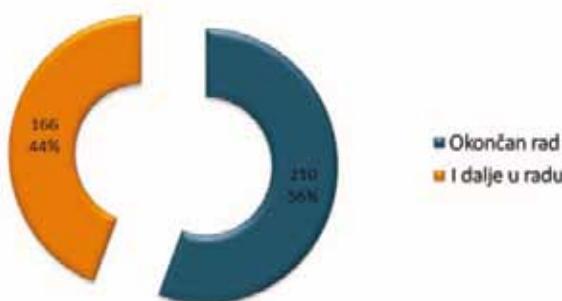
90 Akt Zaštitnika građana br. 218-39/12 od 30. 09. 2013. god. (del. br. 27697).

Grafikon 4 - Pritužbe u oblasti prava djeteta u odnosu na sve primljene pritužbe tijekom 2013.



Zaštitnik građana je u oblasti prava djeteta u 2013. godini primio u rad ukupno 376 predmeta. Okončao je rad na 210 predmeta iz 2013. godine, dok je 166 i dalje u radu.

Grafikon 5 - Prava djeteta - rad na predmetima iz 2013.



U 2013. godini, Zaštitnik građana je u oblasti prava djeteta okončao ukupno 409 predmeta, od kojih je 210 iz 2013. godine, a ostatak iz ranijih godina, što je prikazano u tabeli 7.

Tabela 9 - Prava djeteta - način na koji je okončan rad na predmetima iz 2013. i ranijih godina

Odbačene pritužbe	152	37.16%
Neosnovane pritužbe	148	36.19%
Tijelo otklonilo propust po saznanju da je pokrenut postupak kontrole njegovog rada (obustava postupka)	52	12.71%
Predmeti obuhvaćeni preporukama	22	5.38%
Mišljenje	1	0.24%
Odustanak pritužitelja	15	3.67%
Priopćenje PP ⁹⁰	19	4.65%
Ukupno	409	100 %

91 U slučaju „mala matura“ Zaštitnik građana je ocenio da je celishodno rad po primljenim pritužbama okončati javnim saopštenjem, budući da su učinjeni propusti bili poznati široj javnosti, a zbog prirode propusta nije bilo moguće doneti preporuke, jer bi bilo koja preporuka dovela do novih povreda prava deteta i posledica po decu koja su štetu već pretrpela.

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

Tabela 10 - Prava djeteta - razlozi za odbačaj pritužbe u 2013.

Nenađežnost PP - upućen na nadležno tijelo	22	14.47%
Nepravovremenost	7	4.61%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	70	46.05%
Anonimnost	2	1.32%
Neurednost	50	32.90%
Nadležnost lokalnog ombudsmana	1	0.66%
Ukupno:	152	100%

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

Kao što se vidi iz tabele 3. u 60,53% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savjetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim tijelima.

Tabela 11 - Prava djeteta - pružena savjetodavno-pravna pomoć

	broj	postotak
Odbačene pritužbe	152	100%
Nenađežnost - upućen na nadležno tijelo	22	14.47%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	70	46.05%
Ukupno: pružena savjetodavno-pravna pomoć	92	60,53%

Postupajući po pritužbama iz 2013. godine i ranijih godina, nadležnim tijelima upućene su ukupno 62 preporuke, koje su se odnosile na 22 predmeta. Do 31.12.2012. godine 100% preporuka je izvršeno od strane nadležnih tijela kojima su upućene.

Tabela 12 - Prava djeteta - postupanje po preporukama iz 2013.

	Preporuke	broj	postotak
Ukupno		62	100
Izvršene		62	100
Neizvršene		0	0
u roku za izvršenje		0	0

U oblasti prava djeteta u 376 pritužbi evidentirane su 742 različite povrede prava. Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede posebnih prava u oblasti prava djeteta. Pravo na obrazovanje kao pravo iz skupine ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava pojavljuje se više od 100 puta u podnesenim pritužbama.

Tabela 13 - Prava djeteta - povrede na koje su ukazivali pritužitelji

Posebna prava u oblasti prava djeteta	526	70.89%
Ekonomski, socijalni i kulturni prava	150	20.22%
Građanska i politička prava	35	4.72%
Pravo na dobru upravu	31	4.18%
Ukupno	742	100%

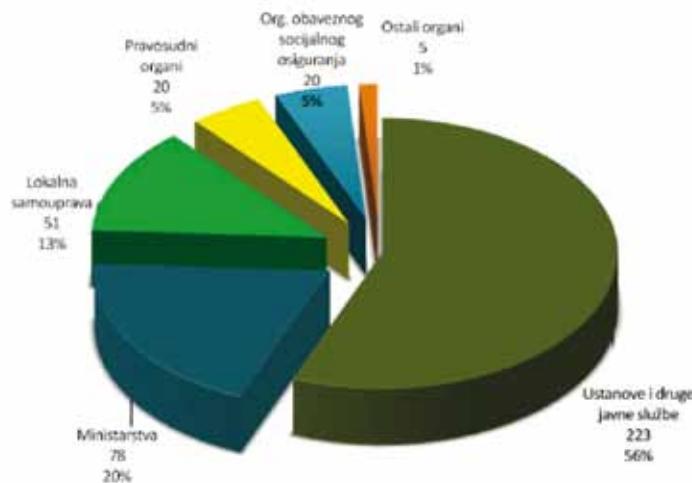
Tabela 14. prikazuje strukturu posebnih prava u odnosu na 526 evidentiranih povreda ovih prava

Tabela 14 - Posebna prava u oblasti prava djeteta, njihov broj i postotak

Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%	Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%
Pravo na poštovanje najboljih interesa djeteta	183	34.79%	Prava djeteta u sukobu sa zakonom	4	0.76%
Pravo na zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja	96	18.25%	Pravo djeteta na održavanje osobnih odnosa s obitelji podrijetla i bliskim osobama	4	0.76%
Pravo na pravilan razvoj djeteta	56	10.65%	Pravo djeteta na osobni identitet	3	0.57%
Pravo djeteta na održavanje osobnih odnosa s roditeljem s kojim ne živi	43	8.17%	Pravo djeteta na zdravo okruženje	3	0.57%
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetan život i posebnu skrb države	42	7.98%	Pravo djeteta na zaštitu od eksploracije	3	0.57%
Pomoć roditeljima u ostvarivanju roditeljstva	22	4.18%	Pravo djeteta na spajanje obitelji	2	0.38%
Pravo djeteta na zajednički život s roditeljima	13	2.47%	Prava djeteta pri usvojenju	2	0.38%
Pravo djeteta na odgovarajući životni standard	11	2.09%	Pravo djeteta na očuvanje osobnog identiteta	2	0.38%
Pomoć obitelji u ostvarivanju prava djeteta na odgovarajući životni standard	11	2.09%	Posebna zaštita materinstva	1	0.19%
Pravo na provjeru načina zbrinjavanja djeteta pod nadzorom države	10	1.90%	Zabранa diskriminacije djeteta zbog roditelja	1	0.19%
Pravo djeteta na izražavanje vlastitog mišljenja	8	1.52%	Pravo djeteta na odmor i rekreatiju	1	0.19%
Pravo na zaštitu od roditeljske otmice				5	0.95%

Grafikon 6. prikazuje tijela i organizacije na čiji su se rad građani najčešće prituživali.

Grafikon 6 - Tijelo i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti prava djeteta



Zaštitnik građana je preko svoje internetske stranice namijenjene djeci (www.pravadjeteta.rs) primio 133 pitanja djece ili odraslih zabrinutih za položaj djece. Pitanja koja su na ovaj način postavljana ukazivala su na 193 različite povrede prava, i to na 66 povreda iz oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava od kojih se najveći broj (preko 50%) odnosio na probleme obrazovanja i odgoja i 127 posebnih prava u oblasti djeteta.

**Tabela 15 – Najčešća pitanja postavljena na portalu
www.pravadjeteta.rs**

Pravo na poštovanje najboljih interesa djeteta	47	37.01%
Pravo na zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja	25	19.69%
Pravo djeteta na odgovarajući životni standard	11	8.66%
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetan život i posebnu skrb države	8	6.30%
Pomoć roditeljima u ostvarivanju roditeljstva	6	4.72%
Pravo na pravilan razvoj djeteta	4	3.15%
Pravo djeteta na zajednički život s roditeljima	4	3.15%
Pravo djeteta na održavanje osobnih odnosa s roditeljem s kojim ne živi	4	3.15%
Pravo djeteta na izražavanje vlastitog mišljenja	4	3.15%
Ostala prava	14	11.02%
Ukupno	127	100%

III OSTALE AKTIVNOSTI

Panel mladih savjetnika

Panel mladih savjetnika je savjetodavno tijelo Zaštitnika građana, koje čini tridesetero djece uzrasta 13 - 17 godina iz cijele Srbije, izabranih uz poštovanje načela teritorijalne zastupljenosti, rodne ravnopravnosti i sudjelovanje djece iz osjetljivih društvenih skupina.

Aktivnosti u 2013. godini Panel je provodio u obnovljenom sastavu: novih 12 članica i članova zamijenilo je one koji iz različitih razloga nisu više mogli sudjelovati u radu ovog tijela.

Članice i članovi Panela mlađih savjetnika debatirali su s djecom i odraslima o primjeni fizičkog kažnjavanja i pozitivnom roditeljstvu u odgoju i discipliniranju djece. Ovim debatama, koje su održavane u deset škola u više gradova, javnosti je pružena mogućnost da se upozna ne samo s konceptom pozitivnog roditeljstva i štetnošću fizičkog kažnjavanja, već i sa stavovima djece i mlađih o tjelesnim kaznama i pozitivnim roditeljskim praksama, koje je Panel mlađih savjetnika prikupio tijekom prošlogodišnjeg vršnjačkog istraživanja.

Stavove djece i mlađih o fizičkom kažnjavanju i pozitivnom roditeljstvu Panel mlađih savjetnika je predstavio i na III. kongresu Društva za dječju i adolescentnu psihijatriju i srođene struke Srbije (DEAPS).

Druge aktivnosti⁹²

Rad Zaštitnika građana i njegovi zaključci, stavovi i preporuke u svezi s ostvarivanjem prava djeteta, bili su predmet interesa Odbora za prava djeteta Narodne skupštine, ali i drugih odbora (Odbor za obrazovanje, znanost, tehnološki razvoj i informatičko društvo, Odbor za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva).

Preko interaktivnog portala www.pravadjeteta.rs, Zaštitnik građana je primio 133 pitanja djece i odraslih. Broj pitanja je povećan u odnosu na prošlu godinu, a ona se odnose najčešće na pitanja u svezi s problemom obrazovanja i odgoja i posebnim pravima u oblasti djeteta. Neki odgovori Zaštitnika građana, koji su naročito značajni ili se odnose na položaj većeg broja djece, objavljeni su na internetskoj stranici www.pravadjeteta.rs

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Potrebna je bolja zaštita djece žrtava od sekundarne traumatizacije

Informacije koje su Zaštitniku građana dali Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i osnovni i viši sudovi u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kruševcu su ukazale kako u Srbiji postoji svega pet posebno opremljenih i djeci prilagođenih prostorija („skrin sobe“) u okviru sustava socijalne zaštite, kao i da malo broj sudova ove prostorije koristi kada ispituje djecu žrtve. Zaštitnik građana je mišljenjem ukazao na posebno osjetljiv položaj djece žrtava kaznenih djela i potrebu da državna tijela u najvećoj mjeri štite djecu od sekundarne viktimizacije i traumatizacije. Zaštitnik građana je pozvao sudove i nadležna tijela da u poduzimanju mjera prema djeci žrtvama u što većoj mjeri koriste već postojeće resurse („skrin sobe“ i tehnička sredstva za prijenos i bilježenje slike i zvuka) i dosljedno primjenjuju zakonske odredbe o zaštiti djeteta žrtve od dodatne viktimizacije i traumatizacije, kao i da poduzimaju mjere u cilju osiguravanja svim sudovima dostupnih „skrin soba“ i odgovarajućih tehničkih sredstava namjenjenih uzimanju izjava djece žrtava na način koji sprečava djetetovu ponovnu traumatizaciju.

Nikto nije ovlašten tražiti isključenje učenika sa smetnjama u razvoju iz škole/odjela

Zaštitnik građana je primio pritužbe više roditelja učenika jednog odjela osnovne škole. Iako su se odnosile na iste događaje, pritužbe su imale suprotstavljene zahtjeve:

92 Međunarodne aktivnosti Zaštitnika građana u oblasti prava deteta videti u delu ovog Izveštaja „Međunarodna saradnja i projekti“

jednom pritužbom podnositelji su tražili da se njihovom djetetu sa smetnjama u razvoju omogući nesmetano školovanje u školi i odjelu koje pohađa; preostalim pritužbama podnositelji su zahtjevali da se učenik sa smetnjama u razvoju isključi iz te škole ili makar odjela i prebaci u drugu („specijalnu“ ili redovitu) školu/odjel. Podnositelji ove skupine pritužbi organizirali su „bojkot nastave“, odnosno donijeli su odluku da njihova djeca neće pohađati nastavu do udovoljavanja njihovom zahtjevu. Postupak koji je Zaštitnik građana vodio, i tijekom kojega je podnositelje i kontrolirana tijela obavijestio o svom stavu u svezi sa zahtjevima za isključivanjem bilo kog učenika iz škole, obustavljen je nakon procjene da je škola otklonila propuste u radu. Paralelno s postupkom Zaštitnika građana, Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja je školi pružalo stručnu podršku, a kroz stručno-pedagoški i inspekcijski nadzor autorativno zatražilo poštovanje zakona od strane svih sudionika obrazovnog procesa. Ovim je aktivnostima i mjerama Ministarstvo „bojkot nastave“ svelo na pojedinačne slučajeve.

Sudjelovanje djeteta u emisiji čiji sadržaj nije primjeren djeci

Republička radio-difuzna agencija je, tijekom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada koji je pokrenuo Zaštitnik građana, upozorio emitera - televiziju „Pink“ na neophodnost povećane uredničke pozornosti u cilju zaštite interesa djeteta prilikom emitovanja programskih sadržaja. Upozorenje je izrečeno zbog toga što je TV „Pink“ emitirala emisiju „Grand šou“ u kojoj je dijete niskog kalendarskog uzrasta izvodilo pjesmu čiji je sadržaj neprimjeren uzrastu djeteta i koji sadrži neskrivene seksualne aluzije.

**V PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA
U ODНОСУ НА TIJELA UPRAVE**

- 1. Narodna skupština** treba donijeti Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta o proceduri podnošenja pritužbi Komitetu za prava djeteta, koji je Srbija potpisala u veljači 2012. godine.
- 2. Narodna skupština** treba razmotriti prijedloge zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom, koje je podnio Zaštitnik građana.
- 3. Ministarstvo pravde i državne uprave** treba nastaviti i intenzivirati rad na usklađivanju propisa s odredbama Konvencije Vijeća Europe o zaštiti djece od seksualnog iskoristavanja i seksualnog zlostavljanja, radi osiguravanja pune zaštite djece žrtava od sekundarne traumatizacije i viktimizacije.
- 4. Narodna skupština i Vlada** trebaju osigurati uspostavljanje mehanizma istraživanja slučajeva tzv. „nestalih beba“ u skladu s presudom Europskog suda za ljudska prava.
- 5. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja i prosvjetne inspekcije jedinica lokalnih samouprava** trebaju u znatno većem opsegu kontrolirati postupanje ustanova obrazovanja i odgoja u slučajevima nasilja nad učenicima, a naročito blagovremenu, pravilnu i savjesnu primjenu Zakona o osnovama sustava obrazovanja i odgoja, Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, Općeg protokola za zaštitu djece od zlostavljanja i zanemarivanja i Posebnog protokola za zaštitu djece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-odgojnim ustanovama.

- 6. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja i prosvjetne inspekcije jedinica lokalnih samouprava** trebaju osigurati efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja osobne odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obveze i za propuste u provođenju mjera zaštite djeteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.
- 7. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba intenzivirati aktivnosti na uređivanju usluga dodatne podrške i pomoći učenicima sa smetnjama u razvoju u obrazovanju, vrstama usluga, načina njihovog pružanja i financiranja, postupka procjene potreba djeteta i učenika, kao i osnutka, rada i kontrole interresornih povjerenstava.
- 8. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba osigurati redovite edukacije u ustanovama obrazovanja i odgoja, usmjerene na povećavanje osjetljivosti zaposlenih u ustanovama prema djeci sa smetnjama u razvoju i usvajanju praktičnih vještina i znanja u radu s njima.
- 9. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba, uvažavajući primjedbe stručne javnosti, pripremiti novi zakonski tekst koji uređuje oblasti odravaranja, izdavanja i nabave udžbenika i drugih nastavnih sredstava.
- 10. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** trebaju organizirati kampanje podizanja svijesti javnosti o štetnosti fizičkog kažnjavanja djeteta i o alternativnim metodama odgoja i discipliniranja djece i osigurati stručnu pomoć i podršku roditeljima u odgoju djece, kroz mehanizme socijalnih i zdravstvenih usluga (savjetovališta za roditelje, telefonske linije, „škole roditeljstva“, i dr.).
- 11. Vlada** treba pripremiti i Narodnoj skupštini predložiti usvajanje zakona kojim će se uvesti zakonska zabrana fizičkog kažnjavanja djece u svim sredinama.
- 12. Republička radio-difuzna agencija i Ministarstvo kulture i informiranja** trebaju intenzivirati svoje nadzorne aktivnosti, uključujući i postupanje po službenoj dužnosti, u slučajevima kršenja prava djeteta u sredstvima javnog informiranja, a prema odgovornim medijima izricati odgovarajuće mjere.
- 13. Ministarstvo omladine i sporta** treba izmijeniti i dopuniti Zakon o sportu i urediti oblast ugovaranja između sportskih klubova/organizacija i malodobnih sportaša.
- 14. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba osigurati da OŠ „Sreten Mladenović Mika“ iz Niša postupi po preporukama Zaštitnika građana i poduzme mjere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.
- 15. Ministarstvo unutarnjih poslova** treba osigurati da Policijska uprava Novi Sad postupi po preporukama Zaštitnika građana i poduzme mjere utvrđivanja pojedinačne odgovornosti za dosadašnje nepostupanje po preporukama.

2.2. PRAVA NACIONALNIH MANJINA

I. PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Građani bez stalne adrese (u velikoj mjeri romske nacionalnosti) dobili su u propisima praksi mogućnost dobiti administrativnu adresu na adresi centra za socijalni rad ili ustanove u kojoj su trajno smješteni, što im omogućava poštovanje obveze i ostvarivanje prava da posjeduju osobna dokumenta, a posredno i niza drugih prava.
- 1.2. Vlada je krajem godine usvojila Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina.
- 1.3. Uspješno se ostvaruje pravo građana na upis osobnog imena prema jeziku i pismu nacionalne manjine, u matične knjige i javne isprave.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je pokrenuo inicijativu, proveo niz posredničkih aktivnosti i dao Mišljenje⁹³, nakon čega su Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike donijeli upute o načinu postupanja policijskih postaja i centara za socijalni rad po zahtjevima građana za prijavu prebivališta na adresi centra za socijalni rad ili ustanove u kojoj su trajno smješteni. Tako je, dvadeset mjeseci nakon usvajanja Zakona o prebivalištu i boravištu građana⁹⁴, uređen i uspostavljen efikasan postupak prijave prebivališta na adresi centra za socijalni rad osobe koja prebivalište ne može prijaviti ni po kojoj drugoj zakonom utvrđenoj osnovi. Najveći broj tih osoba je romske nacionalnosti i žive u nelegalnim naseljima.

93 Dostupno na: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/588-zatitnik-graana-uputio-miljenje-ministarstvu-unutranjih-poslova-i-ministarstvu-rada-zapoljavanja-i-socijalne-politike>.

94 „Službeni glasnik RS“ broj 87/11.

- 2.2. Zaštitnik građana je izradio i Narodnoj skupštini predao posebno Izvješće o provođenju Strategije za unapređenje položaja Roma.
- 2.3. Upućeno je Mišljenje⁹⁵ Ministarstvu pravde i državne uprave da poduzme sve mјere iz svoje nadležnosti kako bi se građanima bošnjačke nacionalnosti omogućilo da u upravnom i sudskom i postupku pred nadležnim tijelom upotrebljavaju svoj jezik i pismo, u skladu sa zakonom.
- 2.4. Zaštitnik građana je dao Mišljenje⁹⁶ nadležnim tijelima o potrebi da se ustanove i razviju drugi programi socijalnog stanovanja za najugroženije građane u Srbiji.
- 2.5. Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini uputio Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o izvanparničnom postupku, kojim se osigurava da tijelo uprave nadležno za vođenje postupka za stjecanje državljanstva (Ministarstvo unutarnjih poslova) bude vezano odlukom suda kojom se utvrđuje činjenica rođenja.
- 2.6. Zaštitnik građana je u 2013. godini u ovoj oblasti primio 209 pritužbi. U istom razdoblju okončao je rad na ukupno 409 predmeta, primljenih u 2013. i ranijih godina. Utvrdio je ukupno 66 različitih povreda prava. U cilju otklanjanja propusta uputio je 17 preporuka, od kojih je izvršeno 6 (35,29%). U istom su razdoblju upućena tri (3) mišljenja, a u 29 slučajeva (10.25%), postupci su obustavljeni, jer su tijela otklonila propust po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihova rada.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. U Republici Srbiji nije u potpunosti osigurana ravnopravna službena uporaba jezika i pisama nacionalnih manjina.
- 3.2. Tijela vlasti ne izvršavaju uvijek obvezu uporabe srpskog jezika i čiriličnog pisma.
- 3.3. Nije postignuto potpuno ostvarivanje zakonom priznatih prava nacionalnih vijeća nacionalnih manjina, jer se Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina ne primjenjuje dosljedno.
- 3.4. Romi se i dalje nalaze u nepovoljnem društveno-ekonomskom položaju jer nisu uspostavljene potpune normativne osnove i praktični mehanizmi njihove integracije.
- 3.5. Nisu do kraja razvijeni mehanizmi socijalnog stanovanja i drugi odgovarajući programi za stambeno zbrinjavanje najugroženijih skupina stanovništva.
- 3.6. Tijelo uprave nadležno za vođenje postupka za stjecanje državljanstva i dalje je izuzeto od načela obvezne primjene sudskih odluka, te odluka suda o vremenu i mjestu rođenja građanina može, suprotno izričitoj odredbi Ustava Republike Srbije, biti predmet preispitivanja od strane tijela uprave.

95 Videti: <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>.

96 Dostupno na: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/589-nadleni-organida-preduzmu-sve-mere-kako-bi-se-obezbedili-uslovi-za-stanovanje-u-zatienim-uslovima-za-najugroenije-graane>.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
- da se izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina otklone svi nedostaci i problemi koji su ispoljeni tijekom dosadašnje primjene Zakona;
 - da se osigura dosljedna službena upotreba čiriličkog pisma i ravnopravna službena uporaba jezika i pisama nacionalnih manjina;
 - da se pripadnicima nacionalnih manjina čije je sjedište nacionalnog vijeća u središnjoj Srbiji, osigura, u najvećoj mogućoj mjeri, zaštita i ostvarivanje prava od značaja za očuvanje etno-kulturnog identiteta, na razini koju ostvaruju nacionalne manjine u AP Vojvodini.
- 4.2. Nisu izvršene Preporuke Zaštitnika građana u svezi sa službenom uporabom jezika i pisama nacionalnih manjina.
- 4.3. Nisu izvršene Preporuke Zaštitnika građana u svezi sa službenom uporabom srpskog jezika i čiriličkog pisma.
- 4.4. Nadležna tijela nisu do kraja izvještajnog razdoblja iznijela svoj stav u svezi s Mišljenjem o potrebi razvijanja drugih programa socijalnog stanovanja i nisu obavijestila Zaštitnika građana o eventualno planiranim ili poduzetim mjerama.
- 4.5. Narodna skupština nije razmatrala Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o izvanparničnom postupku.

5. Obrazloženje

Već prve godine primjene Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina⁹⁷, prilikom provođenja izbora u 2010. godini, Zaštitnik građana je utvrdio nedostatke Zakona i njihove štetne posljedice na ostvarivanje prava građana. Radi njihova otklanjanja uputio je Preporuke⁹⁸ kojima je zatražio da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona. U skupštinskoj proceduri je Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona kojim su izvršene Preporuke i unaprijeđene odredbe koje uređuju postupak upisa građana u poseban birački popis, zaštitu osobnih podataka i održavanje konstitutuirajuće sjednice. S obzirom na to da se izbori za nacionalna vijeća nacionalnih manjina održavaju u 2014. godini to jest od značaja. Ipak, Ministarstvo pravde i državne uprave nije pristupilo izmjenama svih članova Zakona koji su u dosadašnjoj primjeni pokazali svoje nedostatke i prouzrokovali probleme, s obrazloženjem da je pred Ustavnim sudom postupak ocjene ustavnosti pojedinih odredbi Zakona.

U postupku po pritužbama nacionalnih vijeća albanske i bošnjačke nacionalne manjine, Zaštitnik građana je utvrdio kako se nakon četiri godine od donošenja Zakona ne provodi odredba članka 115. stavak 5. Tom je odredbom utvrđeno na koji način jedinice lokalne samouprave sudjeluju u financiranju djelatnosti nacionalnih vijeća. Temeljem

97 „Službeni glasnik RS“ broj 72/09.

98 Preporuka br. 16-1725/10 od 6. decembra 2012, dostupno na: <http://www.ombudsman.pravamanjina.rs>.

obavještenja Ureda za ljudska i manjinska prava, koje je dostavljeno tijekom ovih postupaka, od 51 lokalne samouprave u kojima su ispunjeni zakonom propisani uvjeti, u 2012. godini samo 16 je postupilo u skladu sa zakonom i svojim proračunima odredilo sredstva za financiranje djelatnosti nacionalnih vijeća. Navedeni slučaj, i svi uočeni problemi primjene Zakona na koje je u prethodnim godišnjim izvješćima i u javnosti Zaštitnik građana ukazivao, su razlozi da se pojedina zakonska rješenja unaprijede. Nije jasno definirana pravna priroda, uloga i funkcije nacionalnih vijeća. Nacionalna vijeća ne vrše nadležnosti u punom kapacitetu, a postavljeni koncept ne jamči ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obavještavanju i službenoj uporabi jezika i pisma. Zakon se ne provodi dosljedno, pojedine odredbe se uopće ne primjenjuju. Omogućen je prevelik utjecaj političkih stranaka na izbor i odluke nacionalnih vijeća, a odluke lokalnih samouprava u primjeni zakona ovise o političkoj volji većine ili drugih interesa, iako primjena zakona ne smije podlijegati političkoj ili drugoj volji.

Zbog odlaganja izmjena Zakona o službenoj uporabi jezika i pisama⁹⁹, i dalje nije osiguran mehanizam za obvezno uvođenje jezika nacionalne manjine u službenu uporabu u jedinicama lokalne samouprave, kada su ispunjeni zakonom propisani uvjeti. Općina Vrbas nije Statutom uvela u službenu uporabu crnogorski jezik, iako su prema rezultatima posljednjeg popisa 17,5% građana općine crnogorske nacionalnosti. Broj pritužbi i u 2013., kojima je zatražena zaštita prava na službenu uporabu jezika i pisama, ukazuje na to da su i dalje prisutni problemi u svezi s dosljednom primjenom čiriličkog pisma i zakonom priznatih prava na ravnopravnu službenu uporabu manjinskih jezika i pisama.

Nedostatak prevoditelja za bosanski jezik pripadnicima bošnjačke nacionalne manjine onemogućava da u postupcima pred državnim tijelima građani upotrebljavaju svoj jezik i pismo, što istovremeno pojedini građani, kao stranke u postupku, koriste kako bi izbjegli ili odgodili primjenu pojedinih propisa koji bi za njih, u određenim okolnostima, bili nepovoljni.

Dosljedna primjena čiriličkog pisma u radu državnih tijela nije osigurana, tako da je i dalje moguće da se rješenja i odluke tijela uprave izrađuju na latiničnom pismu, da su pojedine lokalne samouprave nepravilno Statutom uvele u službenu uporabu srpski jezik, čiriličko i latinično pismo, čime su ih nezakonito izjednačili, te da su internetske stranice značajnog broja tijela uprave samo na latiničnom pismu.

Primljene pritužbe nacionalnih vijeća albanske i mađarske nacionalne manjine pokazuju kako, u nedostatku efikasnog nadzora, finansijskih i kadrovskih kapaciteta, pripadnicima nacionalnih manjina i dalje nije uvijek osigurano da u upravnim postupcima pred nadležnim tijelima lokalne samouprave koriste svoj jezik i pismo, koji je u službenoj upotrebni. Otvoreno je i pitanje službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina u propisanim obrascima i prilikom ispisivanja javnih natpisa, prometne i turističke signalizacije.

Položaj Roma je i dalje veoma težak i do sada postignuti rezultati nisu otklonili prepreke za njihovu društveno-ekonomsku integraciju, jer nije stvorena potpuna normativna osnova za provođenje dugoročnih mjera smanjivanja siromaštva i ostvarivanja suštinske jednakosti građana romske nacionalnosti. Zaštitnik građana je svojim Izvješćem o provođenju Strategije za unapređenje položaja Roma, dao pregled postignutih rezultata, ali i ukazao na razloge zbog kojih nisu ispunjeni svi ciljevi Strategije i akcijskih planova.

99 „Službeni glasnik RS”, broj 30/10.

Sastavni dio Izvješća čine preporuke što je potrebno poduzeto kako bi se stanje i društveno-ekonomski položaj Roma unaprijedio, posebice u oblastima zapošljavanja i stanovanja.

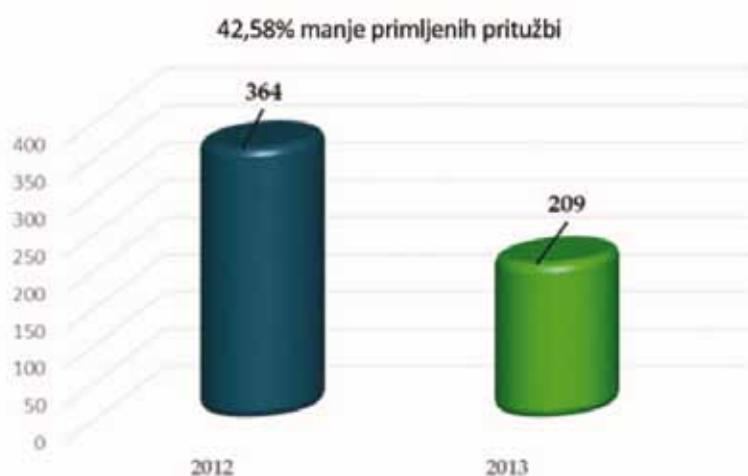
Afirmativne mjere o kojima se govori u članku 21. Ustava Republike Srbije¹⁰⁰ nisu u dovoljnoj mjeri razrađene i nisu poduzimane kao sredstvo za prevladavanje iznimno ne-povoljnog društveno-ekonomskog položaja Roma, koje su uzrok njihove suštinske neravnopravnosti. Osnovni razlozi zbog čega usvojene mjere inkluzije nisu ostvarene su loše upravljanje provođenjem Strategije; nedostatak upravnog tijela zaduženog i odgovornog za provođenje, planiranje, nadziranje i korigiranje usvojenih mjera i aktivnosti; slabosti akcijskih planova, koji prate Strategiju, kojima nisu predviđene konkretnе obveze tijela lokalnih samouprava u svezi s primjenom konkretnih mjera i aktivnosti; neusklađena vremenska realizacija kratkoročnih i dugoročnih ciljeva; neiskorištenost postojećih kapaciteta u tijelima javne vlasti i ustanovama koje pružaju javne usluge da se staraju o ostvarivanju prava građana romske nacionalnosti.

Usvajanjem predložene izmjene Zakona o izvanparničnom postupku postiglo bi se poštovanje osnovnih ustavnih principa, prema kojima je pravni poredak Republike Srbije jedinstven, a sudske odluke obvezne za sve i ne mogu biti predmetom izvansudске kontrole.

II PRITUŽBE

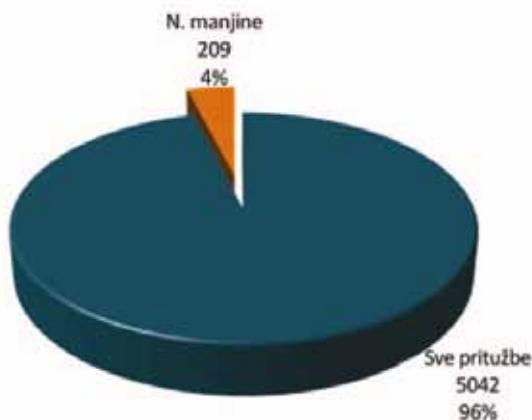
U oblasti prava nacionalnih manjina Zaštitnik građana je primio 209 pritužbi, a po vlastitoj inicijativi istraživao je 3 slučaja. Spomenutih 206 pritužbi čini 4,15% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2013. godini. Broj pritužbi u ovoj godini smanjen je za 42,58% u odnosu na prethodnu.

Grafikon 7 - Prava nacionalnih manjina - broj primljenih pritužbi u odnosu na 2012. godinu



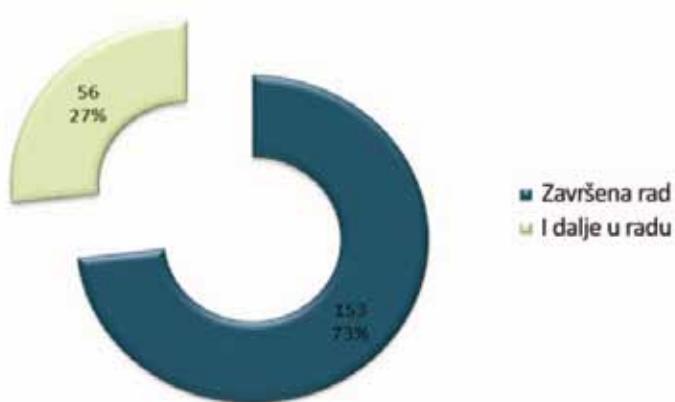
100 „Službeni glasnik RS“ br. 98/06.

**Grafikon 8 - Pritužbe u oblasti prava nacionalnih manjina
u odnosu na sve pritužbe primljene 2013.**



Zaštitnik građana je u oblasti prava nacionalnih manjina u 2013. godini primio u rad ukupno 209 predmeta. Okončao je rad na 153 predmeta iz 2013. godine, dok je 56 i dalje u proceduri.

Grafikon 9 - Prava nacionalnih manjina - rad na predmetima iz 2013.



U 2013. godini, Zaštitnik građana je ukupno okončao 283 predmeta, od kojih je 153 iz 2013. godine, a ostatak iz ranijih godina.

**Tabela 16 - Prava nacionalnih manjina - način na koji je okončan rad
na predmetima iz 2013. i ranijih godina**

Neosnovane pritužbe	149	52,65%
Odbačene pritužbe	64	22,61%
Predmeti obuhvaćeni preporukama	30	10,60%
Tijelo otklonilo propust po saznanju da je pokrenut postupak kontrole njegova rada (obustava postupka)	29	10,25%
Mišljenje	7	2,47%
Odustanak pritužitelja	4	1,41%
Ukupno	283	

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

Tabela 17 - Prava nacionalnih manjina - razlozi za odbačaj pritužbe u 2013.

Nenadležnost PP - upućen na nadležno tijelo	35	54.69%
Preuranjena - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	11	17.19%
Neuredna pritužba	11	17.19%
Neblagovremena pritužba	4	6.25%
Anoniman pritužitelj	2	3.13%
Neovlašteni podnositelj	1	1.55%
Ukupno:	64	100%

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

Kao što se vidi iz tabele 2. u **71,88%** odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savjetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim tijelima.

Tabela 18 - Pružena savjetodavno-pravna pomoć

	broj	postotak
Odbačene pritužbe	64	100%
Nenadležnost - upućen na nadležno tijelo	35	54.69%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	11	17.19%
Ukupno: pružena savjetodavno-pravna pomoć	64	71,88%

Postupajući po pritužbama iz 2013. godine i ranijih godina, nadležnim tijelima upućeno je ukupno 17 preporuka, koje su se odnosile na 30 predmeta. Do 31.12.2012. godine nadležna tijela izvršila su samo šest preporuka, dok su ostale još uvijek u roku za postupanje.

Tabela 19 - Prava nacionalnih manjina - postupanje po preporukama iz 2013.

preporuke	broj	postotak
Ukupno	17	100
Izvršene	6	35
neizvršene	11	65
u roku za izvršenje	0	0

U resoru koji se bavi i zaštitom prava pripadnika nacionalnih manjina u 209 pritužbi evidentirano je 317 različitih povreda prava. Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Također je u pritužbama ukazivano na brojne povrede iz domene dobre uprave kao što su šutnja administracije i s tim u svezi povreda prava na dobivanje odluke u zakonskom roku.

Tabela 20 - Prava nacionalnih manjina - povrede prava na koja su ukazivali pritužitelji

Posebna prava u oblasti pripadnika nacionalnih manjina	161	50,79%
Građanska i politička	70	22,08%
Pravo na dobru upravu	50	15,77%
Ekonomski socijalna kulturna	36	11,36%
Ukupno	317	

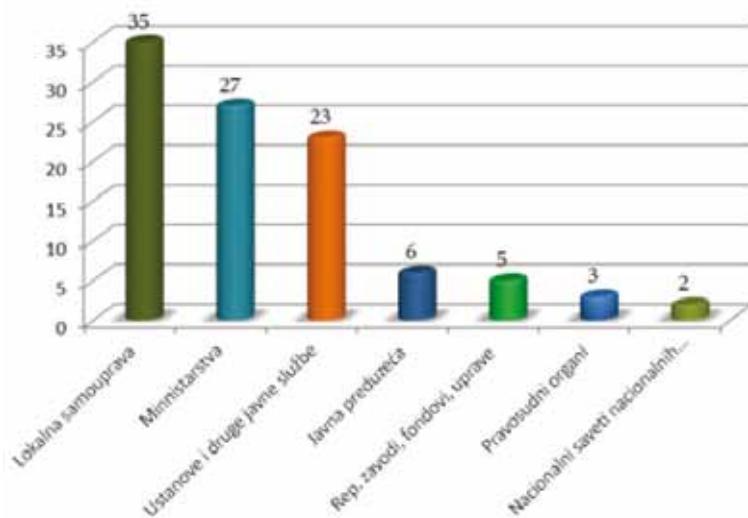
Tabela 21. prikazuje strukturu posebnih prava u odnosu na 161 evidentiranu povredu ovih prava.

Tabela 21 - Povrede posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina, njihov broj i postotak

Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%
Posebna prava Roma	85	52,80%
Zabrana diskriminacije na nacionalnoj osnovi	14	8,70%
Pravo na službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina	12	7,45%
Pravo na ostvarivanje nadležnosti NSNM	11	6,83%
Pravo na obrazovanje na materinjem jeziku	6	3,73%
Pravo na informiranje na materinjem jeziku	4	2,48%
Pravno nevidljive osobe	4	2,48%
Ravnopravnost u vođenju javnih poslova	2	1,24%
Pravo na kulturno stvaralaštvo na materinjem jeziku	1	0,62%
Pravo na neposredne izbore nacionalnih vijeća nacionalnih manjina	1	0,62%
Zabrana nasilne asimilacije	1	0,62%
Ukupno	161	

Tijelo na koje su u najvećem broju ukazivale pritužbe evidentirane u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina su ministarstva u čijoj su nadležnosti poslovi ljudskih i manjinskih prava, državne uprave, unutarnjih poslova, rada i socijalne skrbi. U okviru ustanova najveći broj pritužbi odnosio se na ustanove u oblasti socijalne skrbi.

Grafikon 10 - Tijela i organizacije na čiji su se rad građani najčešće prituživali u oblasti prava nacionalnih manjina



III OSTALE AKTIVNOSTI¹⁰¹

Organiziran je neposredni prijem pritužbi građana u lokanim samoupravama i romskim naseljima u Beogradu, Bujanovcu, Vranju, Zrenjaninu, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Novom Pazaru, Prijepolju, Priboju. Zaštitnik građana je nastavio s redovitim sastancima s predstavnicima nacionalnih vijeća albanske, bošnjačke, bunjevačke, mađarske, njemačke, slovačke, hrvatske, romske nacionalne manjine.

U suradnji s Beogradskim centrom za ljudska prava, Komitetom pravnika za ljudska prava (JUKOM) i Praksisom, Zaštitnik građana je u većem broju gradova i općina organizirao razgovore s predstavnicima lokalnih vlasti, nevladinim organizacijama i građanima, posvećene ostvarivanju preporuka Zaštitnika građana u lokalnim zajednicama koje se odnose na zaštitu i ostvarivanje prava nacionalnih manjina i na socijalno-ekonomski prava Roma.

Uspješna suradnja nastavljena je s Visokim komesarom za izbjeglice Ujedinjenih naroda (UNHCR) i Ministarstvom pravde i državne uprave na dalnjem rješavanju problema „pravno nevidljivih osoba“, odnosno osoba koje nisu upisana u matične knjige rođenih.

Redovita suradnja s nevladinim organizacijama je nastavljena, posebno s organizacijama civilnog društva Praksis, JUKOM, Beogradski centar za ljudska prava i Centar za istraživanje etniciteta koje su pratile provođenje preporuka Zaštitnika građana usmjerenih na zaštitu prava nacionalnih manjina i drugih ranjivih skupina.

101 Međunarodne aktivnosti Zaštitnika građana u oblasti prava nacionalnih manjina videti u delu ovog Izveštaja „Međunarodna saradnja i projekti“

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Potrebno je osigurati dosljednu primjenu zakona

Postupajući po pritužbama nacionalnih vijeća albanske i bošnjačke nacionalne manjine Zaštitnik građana je utvrdio kako općine Preševo, Prijepolje, Sjenica i Grad Novi Pazar, četiri godine nakon donošenja Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, nisu postupile u skladu s odredbom članka 115. stavak 5. Zakona, i pokraj toga što su ispunjeni propisani uvjeti.

Ovom je odredbom utvrđena obveza jedinica lokalne samouprave da sudjeluju u finansiranju rada nacionalnih vijeća nacionalnih manjina koji predstavljaju nacionalne manjine koje u stanovništvu jedinice lokalne samouprave dostižu najmanje 10% od ukupnog stanovništva ili nacionalnih manjina čiji je jezik u službenoj uporabi na teritoriju jedinice lokalne samouprave. Radi otklanjanja propusta, Zaštitnik građana je navedenim lokalnim samoupravama uputio preporuke, koje su provele samo općine Prijepolje i Sjenica.

Najugroženije skupine stanovništva su suočene s problemom izmirenja troškova stanovanja u socijalnim stanovima

Zaštitniku građana se pritužbama obratilo 48 obitelji, zakupaca „socijalnih“ stanova u naselju Kamendin u gradskoj općini Zemun, zbog toga što su im otkazani ugovori o zakupu stanova, jer nisu bili u mogućnosti redovito plaćati komunalne i druge usluge i zakupninu. Temeljem pritužbi došlo se do saznanja da se radi o socijalno ugroženim obiteljima, osobama s utvrđenim invaliditetom, izbjeglicama i Romima, da se neke obitelji izdržavaju od invalidske mirovine ili novčane socijalne pomoći, odnosno da se prilikom zaključivanja ugovora moglo prepostaviti kako neće biti u mogućnosti izmirivati troškove zakupa i komunalne troškove, ni po povlaštenoj cijeni.

Nadležna tijela kojima je upućeno Mišljenje o potrebi razvijanja drugih programa socijalnog stanovanja, do kraja izvještajnog razdoblja, nisu Zaštitniku građana iznijela svoj stav ili dostavila informaciju o eventualno planiranim ili poduzetim mjerama, odnosno o razlozima neprihvatanja predloženih mjera.

V PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. Ministarstvo pravde i državne uprave treba predložiti Vladi izmjene i dopune Zakona o službenoj uporabi jezika i pisama.
2. Ministarstvo pravde i državne uprave treba predložiti Vladi izmjene i dopune svih ostalih odredbi Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina čija je primjena u praksi pokazala nedostatke.
3. Narodna skupština treba razmotriti posebno Izvješće o provođenju Strategije za unapređenje položaja Roma i usvojiti zaključak kojim obvezuje Vladu da predlaganjem i donošenjem odgovarajućih propisa i drugim odgovarajućim mjerama, pristupi ostvarivanju ciljeva utvrđenih Strategijom i postupanju po preporukama Zaštitnika građana, koje su sastavni dio Izvješća.

2.3. RODNA RAVNOPRAVNOST I PRAVA LGBT OSOBA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesen je Zakon o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.¹⁰²
- 1.2. Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu.¹⁰³
- 1.3. Donesen je Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja.¹⁰⁴
- 1.4. Donesen je Poseban protokol o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u obitelji i u partnerskim odnosima.¹⁰⁵
- 1.5. Donesen je Poseban protokol o postupanju centara za socijalni rad - tijela starateljstva u slučajevima nasilja u obitelji i ženama u partnerskim odnosima.¹⁰⁶
- 1.6. Donesen je Posebni protokol za pravosuđe u slučajevima nasilja nad ženama u obitelji i partnerskim odnosima.¹⁰⁷

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. U skladu s prijedlogom Zaštitnika građana iz Godišnjeg izvješća za 2012. godinu¹⁰⁸, potvrđena je Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.

102 „Službeni glasnik RS“- Međunarodni ugovori”, broj 12/13.

103 „Službeni glasnik RS“, broj 32/13.

104 „Službeni glasnik RS“, broj 104/13.

105 Dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/037_MUP%20Protokol%202013.pdf.

106 Dostupno na: <http://minrzs.gov.rs/doc/porodica/nasilje/Posebni%20protokol%20MRZSP%20nasilje%20u%20porodici.pdf>.

107 Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/54/pozitivno-zakonodavstvo.php>

108 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 87.

- 2.2. Postupajući po preporuci Zaštitnika građana¹⁰⁹ Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike donijeli su posebne sektorske protokole o postupanju u slučajevima nasilja nad ženama u obitelji i partnerskim odnosima.
- 2.3. Nakon upozorenja Zaštitnika građana na posljedice propuštanja države da Komitetu UN za ukidanje svih oblika diskriminacije žena predstavi Objedinjeno drugo i treće periodično izvješće o primjeni Konvencije Ujedinjenih naroda o eliminaciji svih oblika diskriminiranosti žena, Republika Srbija je ova izvješća predstavila na 55. zasjedanju Komiteta u srpnju 2013. godine.
- 2.4. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike se - postupajući po preporuci Zaštitnika građana¹¹⁰ - obvezalo da će svim gradskim/općinskim upravama uputiti upute za postupanje u slučaju da poslodavac izbjegava izvršiti zakonsku obvezu isplate naknade zarade za vrijeme rodiljskog dopusta i odsustva s rada radi njege djeteta i posebne njegе djeteta.
- 2.5. Zaštitnik građana je u 2013. godini u ovoj oblasti primio 147 pritužbi. U istom je razdoblju okončao rad na ukupno 175 predmeta, primljenih u 2013. i ranijih godina. Utvrđio je ukupno 24 različite povrede prava. U cilju otklanjanja propusta uputio je 35 preporuka, od kojih je izvršeno 26 (74,29%). U istom razdoblju u 13 slučajeva (7,43%), postupci su obustavljeni, jer su tijela otklonila propust po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihova rada.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Nije osigurana dosljedna primjena međunarodnih dokumenata, zakona i podzakonskih akata u cilju zaštite žena od obiteljskog i partnerskog nasilja.
- 3.2. Prava građana drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, a naročito Ustavom zajamčeno pravo na slobodu okupljanja, nisu zaštićena, zbog čega po treći put u posljednje četiri godine nije održana Parada ponosa.
- 3.3. U Zakonu o osnovama sustava obrazovanja i odgoja u Republici Srbiji¹¹¹ ne postoje eksplicitna zabrana diskriminiranosti na osnovi seksualne orijentacije i rodnog identiteta.
- 3.4. Nije donesen podzakonski akt koji uređuje bliže kriterije za prepoznavanje oblika diskriminiranosti od strane zaposlenog, učenika ili treće osobe u ustanovama obrazovanja i odgoja.
- 3.5. Jednak pristup pravdi za sve građane nije osiguran, jer još uvijek nije uređeno pravo građana na besplatnu pravnu pomoć.
- 3.6. Ženama u situaciji aktualnog obiteljskog nasilja (nasilja koje je u tijeku) nije uvijek osiguran prihvati (sigurne kuće, prihvatilišta i drugo).

109 Mišljenje s preporukama Zaštitnika građana 13 – 4174 / 12 od 11. prosinca 2012. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/022_Microsoft%20Word%20-%20Miš%20%20sa%20preporukama-uz%20saglasnost%20za%20potpis.pdf.

110 Preporuka Zaštitnika građana 13 – 632 / 12 od 13. svibnja 2013. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/046_2840_Preporka%20Ministarstvu%20rada.doc.

111 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 52/11 i 55/13.

- 3.7. Pravne posljedice prilagođavanja (promjene) spola i rodnog identiteta nisu normativno uređene.
- 3.8. Zakon o ravnopravnosti spolova nejednako se primjenjuje u jedinicama lokalne samouprave na teritoriju Republike Srbije, naročito glede uspostavljanja stalnih radnih tijela ili određivanja osoba za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova jednakih mogućnosti.
- 3.9. Statističke podatke o rodno zasnovanom nasilju vodi više institucija i tijela na različite načine zbog čega podaci nisu usporedivi.
- 3.10. Državna i druga tijela, organizacije i ustanove koje se bave zaštitom žena od nasilja i unapređenjem položaja žena žrtava partnerskog, odnosno obiteljskog nasilja, nisu osigurala stalno unapređivanje znanja zaposlenih u ovoj oblasti.
- 3.11. Ženama s invaliditetom nedovoljno su dostupni ginekološki pregledi, jer većina zdravstvenih ustanova ne raspolaže ginekološkim stolovima prilagođenim pacijenticama s invaliditetom.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja dopuni Zakon o osnovama sustava obrazovanja i odgoja u Republici Srbiji tako što će unijeti odredbu o eksplicitnoj zabrani diskriminaciji po osnovi seksualne orientacije;
 - da Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja u nastavne planove i programe osnovnih i srednjih škola, a potom i u tekstove udžbenika, unese sadržaje kojima će se na prihvatljiv, ali stručan način obraditi sva važna pitanja koja se odnose na prava LGBT populacije;
 - da Uprava za rodnu ravnopravnost Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike kontinuirano provodi nadzor nad primjenom rodne ravnopravnosti i politika jednakih mogućnosti u jedinicama lokalne samouprave, odnosno državnih tijela na republičkoj razini;
 - da Ministarstvo pravde i državne uprave i Republičko tajništvo za zakonodavstvo predlože mjere za uvođenje rodno osjetljivog jezika u rad državnih tijela, uključujući pisanje zakona i drugih akata;
 - da jedinice lokalne samouprave uspostave mehanizme za rodnu ravnopravnost i da se poduzimaju mjere za provođenje i praćenje primjene Zakona o ravnopravnosti spolova na lokalnoj razini;
 - da se donošenjem novih ili izmjenama i dopunama postojećih zakona unaprijedi zaštita prava transrodnih/transpolnih osoba.
- 4.2. Ministarstvo pravde i državne uprave nije usvojilo Inicijativu za izmjenu Kaznenog zakonika u oblasti kazneno-pravne zaštite žrtava obiteljskog nasilja i seksualnog zlostavljanja¹¹² koju je Zaštitnik građana uputio 2011. godine i ponovio 2012. godine.

112 Inicijativa je upućena Ministarstvu pravde i državne uprave 13. 10. 2011. i 19. 11. 2011. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/018_Tekst%20inicijative.pdf.

5. Obrazloženje

Narodna skupština potvrdila je Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, što je bio jedan od prijedloga Zaštitnika građana za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela vlasti u Godišnjem izvješću za 2012 godinu. Potvrđivanjem ove Konvencije, Republika Srbija se obvezala uskladiti kazneno zakonodavstvo s ovim međunarodnim dokumentom, na što je i Zaštitnik građana uka-zao u Inicijativi za izmjene i dopune Kaznenog zakonika u oblasti kazneno-pravne zašti-te žrtava obiteljskog nasilja i seksualnog zlostavljanja. Predloženo je ponovno uvođenje kaznenog djela seksualno uz nemiravanje, promjena definicije kaznenih djela silovanja i obljube, uvođenje kaznenog djela proganjanja, novih mjera sigurnosti i posebnih mjera zaštite žrtava.

Izmjenama i dopunama Zakona o radu, radni odnos na određeno vrijeme zaposlene trudnice i roditelje produžava se za vrijeme trudnoće, roditeljskog dopusta i odsustva s rada radi njege i posebne njege djeteta. Otkaz ugovora o radu je ništavan ako su na dan otkaza poslodavcu bile poznate ove okolnosti, a uvedena je dužnost poslodavca da zaposlenoj ženi, uko-liko se vrati na rad prije isteka godinu dana od rođenja djeteta, osigura više dnevnih stanki kako bi mogla dojiti svoje dijete.

Postupajući po Mišljenju Zaštitnika građana s preporukama, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Ministarstvo pravde i državne uprave donijeli su posebne sektorske protokole o postupanju u slučajevima nasilja nad ženama u obitelji i u partnerskim odnosima. Posebni protokoli detaljnije su propisali interne postupke unutar svakog pojedinog sustava, u skladu s osnovnim principima i ciljevima Općeg protokola o postupanju i suradnji ustanova, tijela i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u obitelji i partnerskim odnosima.

Zaštitnik građana preporučio je nadležnim ministarstvima da osiguraju sustavno obučavanje zaposlenih za primjenu protokola i druge stručne i tehničke uvjete za njihovu primjenu, kao i da potiču sklanjanje sporazuma o suradnji na lokalnoj razini između ustanova i drugih organizacija čija je suradnja neophodna za efikasno ostvarivanje i provođenje zaštite žrtava nasilja.

Donošenjem Zakona o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja, žene u posebno osjetljivom razdoblju trudnoće i ranog materinstva više ne snose posljedice propusta države i njenih tijela i nesavjesnosti obveznika doprinosa za obvezno zdravstveno osiguranje.

Zaštitnik građana je, nakon saznanja da je Ministarstvo vanjskih poslova otkazalo obranu Objedinjenog drugog i trećeg periodičnog Izvješća Republike Srbije o primjeni Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena u 2012. godini, izrazio zabrinutost i upozorio na neophodnost da Vlada i resorna ministarstva poduzmu sve neophodne mjere kako bi izvješća države bila predstavljena. Izaslanstvo Republike Srbije je na 55. zasjedanju Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena predstavilo svoje Izvješće, nakon čega je Komitet usvojio Zaključna zapažanja.

U Zaključnim zapažanjima Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena konstatirao je kako je većina pritužbi koje je primio Zaštitnik građana glede diskriminacije

po osnovi spola odbačena zbog neosnovanosti. Zaštitnik građana je ocijenio neophodnim uputiti pismo predsjedavajućoj Komitetu i pojasniti način rada, pri čemu je posebno ukazano kako u većini pritužbi Stručna služba Zaštitnika građana nije ustanovila da su pritužbe neosnovane, već da prethodno nisu iscrpljeni svi raspoloživi pravni lijekovi.

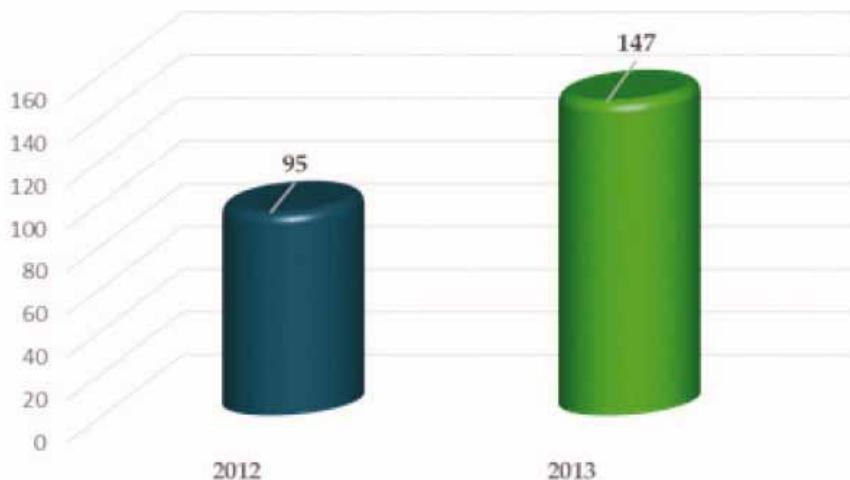
Zaštitnik građana uputio je Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike preporuke da propiše postupanje tijela jedinica lokalne samouprave za slučaj da poslodavac izbjegava ili nije u mogućnosti izvršavati svoju zakonsku obvezu uplate naknade zarade za vrijeme rodiljskog dopusta, odsustva s rada radi njege djeteta i odsustva s rada radi posebne njege djeteta. Preporučeno je da Ministarstvo naloži općinskim i gradskim upravama i Inspektoratu za rad da dokaze o činjenicama pribavljaju po službenoj dužnosti, a da Inspektorat o podacima do kojih dođe u inspekcijskom nadzoru obavijesti druga tijela radi poduzimanja mjera iz njihove nadležnosti. Ministarstvo se obvezalo po preporukama postupiti i ovim tijelima dostaviti odgovarajuće upute.

II PRITUŽBE

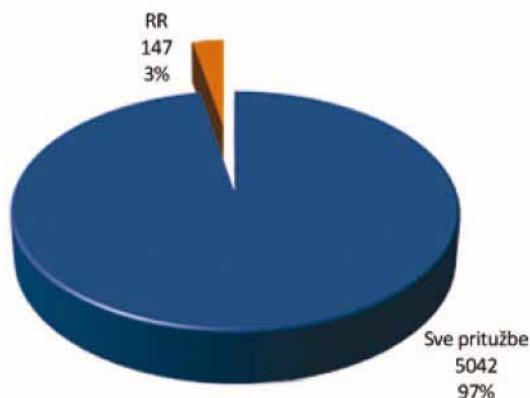
U oblasti rodne ravnopravnosti Zaštitnik građana je primio 141 pritužbu, a po vlastitoj inicijativi istraživao je 6 slučajeva. Spomenuta 141 pritužba čini 3% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2013. godini. Broj pritužbi u ovoj godini veći je za oko 55% u odnosu na prethodnu.

Grafikon 11 - Rodna ravnopravnost - broj primljenih pritužbi u odnosu na 2012.

54,74% više pritužbi nego 2012.g.



Grafikon 12 - Pritužbe u oblasti rodne ravnopravnosti u odnosu na sve primljene pritužbe



Zaštitnik građana je u oblasti rodne ravnopravnosti u 2013. godini primio u rad ukupno 147 predmeta. Okončao je rad na 90 predmeta iz 2013. godine, dok je 57 i dalje u proceduri.

Grafikon 13 - Rodna ravnopravnost - rad na predmetima iz 2013.



U 2013. godini, Zaštitnik građana je ukupno okončao 175 predmeta, od kojih je 90 iz 2013. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 22 - Rodna ravnopravnost - način na koji je okončan rad na predmetima iz 2013. i ranijih godina

Odbačene pritužbe	58	33.14%
Neosnovane pritužbe	77	44.00%
Odustanak pritužitelja	16	9.14%
Tijelo otklonilo propust po saznanju da je pokrenut postupak kontrole njegova rada (obustava postupka)	13	7.43%
Predmeti obuhvaćeni preporukama	11	6.29%
Ukupno	175	100%

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

Tabela 23 - Rodna ravnopravnost - razlozi za odbačaj pritužbe u 2013.

Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	27	46.55%
Nenađežnost - upućen na nadležni tijelo	15	25.86%
Neurednost	11	18.97%
Neovlašteni podnositelj	4	6.90%
Nadležnost lokalnog ombudsmana	1	1.72%
Ukupno:	58	100%

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

Kao što se vidi iz tabele 3. u 72,41% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savjetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim tijelima.

Tabela 24 - Rodna ravnopravnost - pružena savjetodavno-pravna pomoć

	broj	postotak
Odbačene pritužbe	58	100%
Nenađežnost - upućen na nadležno tijelo	15	25.86%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	27	46.55%
Ukupno: pružena savjetodavno-pravna pomoć	42	72.41%

Postupajući po pritužbama iz 2013. godine i ranijih godina, nadležnim tijelima upućene su ukupno 35 preporuke, koje su se odnosile na 11 predmeta. Do 31.12.2012. godine nadležna tijela su izvršila 26 preporuka, sedam nisu, dok su ostale još uvijek u roku za postupanje.

Tabela 25 - Rodna ravnopravnost - postupanje po preporukama iz 2013.

Preporuke	broj	postotak
Ukupno	35	100
izvršene	26	74,29
neizvršene	7	20,00
u roku za izvršenje	2	5,71

U resoru koji se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti u 147 pritužbi evidentirane su 152 različite povrede prava. Najveći broj pritužbi odnosio se na povrede posebnih prava u oblasti rodne ravnopravnosti.

Tabela 26 - Rodna ravnopravnost - povrede prava na koja su ukazivali pritužitelji

Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti	94	61.84%
Ekonomski, socijalni i kulturni prava	44	28.95%
Građanska i politička prava	9	5.92%
Pravo na dobru upravu	5	3.29%
Ukupno	152	100%

Najčešće povrede prava iz skupine ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava odnose se na pravo na socijalnu skrb, pravo na rad i po osnovi rada.

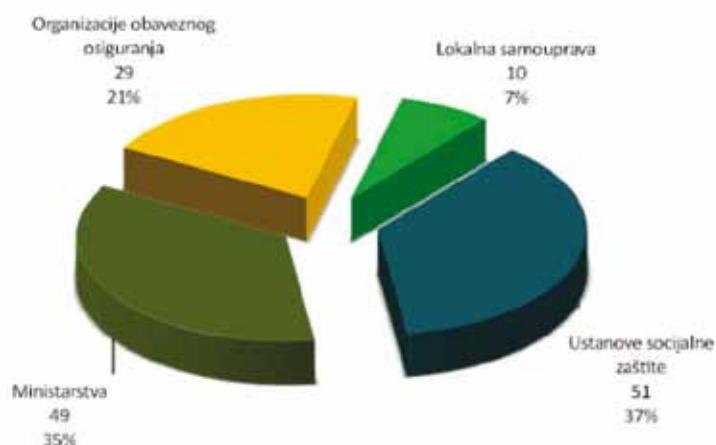
Tabela 27 prikazuje strukturu posebnih prava u odnosu na 94 evidentirane povrede ovih prava.

Tabela 27 - Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti, njihov broj i postotak

Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%
Prava trudnica i roditelja	41	43.62%
Obiteljsko nasilje	22	23.40%
Pravo na naknadu zarade za vrijeme dopusta zbog trudničkog bolovanja, rodiljskog dopusta i njege djece	15	15.96%
Posebna prava marginaliziranih kategorija žena	14	14.89%
Seksualno nasilje	1	1.06%
Roditeljsko pravo	1	1.06%
Ukupno	94	100%

Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede prava od strane ustanova u oblasti socijalne skrbi i ministarstava rada, zapošljavanja i socijalne politike i ministarstva unutarnjih poslova, što pokazuje Grafikon 14.

Grafikon 14 - Tijela i organizacije na čiji su se rad građani najčešće prituživali u oblasti rodne ravnopravnosti



III OSTALE AKTIVNOSTI

Narodna skupština i njeni nadležni odbori pokazali su interes za rad Zaštitnika građana u oblasti rodne ravnopravnosti. Zamjenice Zaštitnika građana su sudjelovale u radu Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost spolova Narodne skupštine i prve Nacionalne konferencije ženske parlamentarne mreže.

Savjet Zaštitnika građana za rodnu ravnopravnost održao je sedam sjednica u 2013. godini. Na prijedlog i uz pomoć članova Savjeta provedeni su nadzorni posjeti lokalnim samoupravama radi utvrđivanja načina na koji se primjenjuje Zakon o ravnopravnosti spolova u jedinicama lokalne samouprave, glede unapređenja položaja žena, odnosno zaštite ženskih ljudskih prava.

Razvijanjem zastava LGBT, i po prvi put zastave transrodnih i transpolnih osoba, obilježen je 17. svibnja - Međunarodni dan protiv homofobije i transfobije - a predstavnici Zaštitnika građana su se priključili povorci, koja je povodom obilježavanja 27. lipnja - Međunarodnog dana ponosa - i prošetala središtem Beograda. U okviru Tjedna ponosa, koji je održan u Beogradu u rujnu 2013. godine, zamjenica Zaštitnika građana govorila je na panelu „Homofobija u školskoj torbi“.

Zaštitnik građana je u cilju unapređivanja stanja u oblasti rodne ravnopravnosti, nastavio suradnju s Misijom OEES u Srbiji, započetu 2012. godine.

Suradnja s Povjerenikom za zaštitu ravnopravnosti ostvarena je posredstvom zajedničke ekspertske radne skupine na analizi postojećeg pravnog okvira za realizaciju prava transpolnih osoba koja je 2013. godine završila svoj rad definiranjem preporuka za izmjene i dopune propisa od značaja za pravni položaj transpolnih osoba.¹¹³

U okviru ljetne škole „Tradicija, kultura i rodna ravnopravnost“, koja je organizirana za članice nacionalnih vijeća nacionalnih manjina, predstavljen je rad Zaštitnika građana. Aktivnosti Zaštitnika građana predstavljene su i na obuci Stalne konferencije gradova i općina „Rodna ravnopravnost na lokalnoj razini“.

U oblasti ravnopravnosti spolova i prava LGBT osoba nastavljena je uspješna suradnja s organizacijama civilnog društva, među kojima su Autonomni ženski centar, Viktimološko društvo Srbije, Labris, Gejten LGBT, Asocijacija Duga iz Šapca, Beogradski centar za sigurnosnu politiku i Bibija.

Zamjenica Zaštitnika građana sudjelovala je na skupu koje je Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike organiziralo s predsjednicima općina i gradonačelnicima u svezi s provođenjem Zakona o ravnopravnosti spolova u jedinicama lokalne samouprave. Zaštitnik građana prati rad Političkog savjeta Vlade za provođenje Nacionalnog akcijskog plana po Rezoluciji 1325 UN.

Reagirajući na zapažanja UN Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena, Zaštitnik građana je uputio pismo predsjedavajućoj Komitetu kako bi pojasnio nadležnosti Zaštitnika građana u oblasti rodne ravnopravnosti.

113 Dostupno na: <http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/images/stories/preporuke%20transpolne%20osobe.doc>.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

*Ubojstvo žene i samoubojstvo nasilnika samo su posljedni čin u nizu nasilja
na koje nadležni nisu pravilno i pravovremeno reagirali*

Zaštitnik građana je na temelju saznanja iz medija o partnerskom nasilju kada je muškarac aktiviranjem ručne bombe ubio svoju izvanbračnu suprugu i sebe, naočigled njihova maloletnog djeteta, po vlastitoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada nadležnog Centra za socijalni rad i Policijske uprave. Tijekom postupka je utvrđeno kako su tijelo starateljstva i Policijska uprava propustili, prilikom identificiranja postojanja partnerskog nasilja, poduzeti sve zakonom propisane mjere zaštite žene od nasilja, ali i uspostaviti sveobuhvatnu suradnju, kako bi se sačuvali životi žrtve nasilja i počinitelja.

Tijelima su upućene preporuke¹¹⁴ da u budućim slučajevima nasilja u obitelji, naročito rodno zasnovanog nasilja, u najvećoj mjeri koriste svoje nadležnosti i ovlasti utvrđene zakonom, kao i u potpunosti izvršavaju svoje obvezе radi pravovremene, potpune i djelotvorne zaštite žrtava nasilja. Tijela su, pokraj postupanja po preporučenim mjerama, usvojila Protokol o postupanju i suradnji ustanova, tijela i organizacija u situacijama nasilja u obitelji i u partnerskim odnosima na teritoriju grada.

Škola propustila zaštitići gay učenika od zlostavljanja i zanemarivanja

Postupajući po pritužbi učenika srednje škole, koji je ukazao da je nakon javnog izjašnjavanja o svojoj seksualnoj orientaciji, zbog učestalih napada vršnjaka, bio prinuđen prekinuti redovito školovanje, a da je prilikom polaganja izvanrednih ispita u školi pretrpio nasilje od skupine učenika, Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada škole.

Utvrđeno je da je škola propustila poduzeti zakonom i podzakonskim aktom propisane mjere zaštite učenika od nasilja kojem je bio izložen zbog svoje drugačije seksualne orientacije, pa su školi upućene preporuke¹¹⁵. Škola je, postupajući po preporukama, u suradnji s nadležnom školskom upravom analizirala rad u ovom slučaju, sačinila Akcijski plan za prevenciju nasilja u školi s posebnom pozornošću na prevenciji nasilja i smanjivanju netolerancije prema osobama drugačije seksualne orientacije, provela postupak utvrđivanja odgovornosti zaposlenih u školi, a ravnateljica škole je pisanim putem uputila ispriku učeniku zbog propusta škole da mu osigura nesmetano školovanje u sigurnom okruženju.

Zaštita trudnica i roditelja u slučaju stečaja poslodavca

Zaštitniku građana se obratila skupina zaposlenih trudnica i roditelja u Razvojnoj banci Vojvodine, na temelju saznanja da banka prestaje s radom, radi zaštite od otkaza ugovora o radu. Smatrajući kako su trudnice i roditelje ostvarile određenu razinu zaštite prava, kao i da su tijela javne vlasti dužna planirati i poduzimati mjere zaštite žena, trudnica, roditelja, odnosno materinstva općenito, suglasno Ustavu i posebnim zakonima kojima se uređuje položaj

114 Preporuka Zaštitnika građana 13-691/11 od 21.01.2013. godine, dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/029_2695_Jagodina%20preporuka.doc.

115 Preporuka Zaštitnika građana 13-3785/12 od 08.08.2013. dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/058_058_preporuka%20ekonomска%20skola%20-%20kursumlja.doc.

ove društvene skupine, Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Pokrajinskog tajništva za financije. Kako je izjašnjenjem tijela utvrđeno da je stečajni upravitelj Razvojne banke a.d. u stečaju zaključio radni odnos s 41 trudnicom i rodiljom, otklonjen je nedostatak u radu, te je Zaštitnik građana pokrenuti postupak obustavio.

V PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

- 1. Ministarstvo pravde i državne uprave** treba razmotriti Inicijativu za izmjene Kaznegog zakonika i intenzivirati rad na usklađivanju domaćeg zakonodavstva s Konvencijom Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji.
- 1. Vlada** treba osigurati puno ostvarivanje i zaštitu prava LGBT osoba, a naročito zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta i slobodu okupljanja, kao i osigurati održavanje Parade ponosa.
- 2. Vlada** treba predložiti Narodnoj skupštini zakon koji uređuje pružanje besplatne pravne pomoći, kojim bi se unaprijedio položaj svih osjetljivih skupina, a prije svega žrtava nasilja u obitelji.
- 3. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba predložiti izmjene i dopune Zakona o osnovama sustava obrazovanja i odgoja kako bi se u Zakon unijele odredbe o eksplicitnoj zabrani diskriminacije po osnovi seksualne orijentacije i rodnog identiteta.
- 4. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** u suradnji s **Ministarstvom pravde i državne uprave** treba utvrditi bliže kriterije za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, učenika ili treće osobe u ustanovi, a naročito prepoznavanja diskriminacije po osnovi seksualne orijentacije i rodnog identiteta učenika, nastavnog i drugog osoblja.
- 5. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba u nastavne planove i programe osnovnih i srednjih škola, a potom i u tekstove udžbenika unijeti sadržaje kojima će na prihvatljiv, ali stručan način obraditi sva važna pitanja koja se odnose na prava LGBT populacije.
- 6. Ministarstvo pravde i državne uprave, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** trebaju pripremiti prijedlog propisa kojim se uređuju pravne posljedice prilagođavanja (promjene) spola i rodnog identiteta.
- 7. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba pripremiti i Vladi dostaviti Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova, kojim će se definirati mehanizmi rodne ravnopravnosti u jedinicama lokalne samouprave, način izbora i sankcija u slučaju da se ne izabere mehanizam, odnosno u slučaju nepoštovanja odredaba zakona.
- 8. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo pravde i državne uprave** trebaju osigurati obuke o primjeni protokola za postupanje u slučajevima nasilja u obitelji i partnerskog nasilja, međunarodnih potvrđenih dokumenata i domaćih propisa koji uređuju zaštitu žena od rodno zasnovanog nasilja u obitelji i partnerskim odnosima.

9. **Ministarstvo pravde i državne uprave i Republičko tajništvo za zakonodavstvo** trebaju predložiti mjere za uvođenje rodno osjetljivog jezika u rad državnih tijela, uključujući pisanje zakona i drugih akata.
10. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba, u suradnji s jedinicama lokalne samouprave, poduzeti mjere radi osiguravanja odgovarajućih usluga prihvata žrtava aktualnog obiteljskog nasilja.
11. **Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave** treba, u postupku nadzora u jedinicama lokalne samouprave, naložiti formiranje stalnih radnih tijela ili zaposlenog za rodnu ravnopravnost i obavljanje poslova ostvarivanja jednakih mogućnosti u skladu sa Zakonom o ravnopravnosti spolova.
12. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike - Uprava za rodnu ravnopravnost** treba kontinuirano provoditi nadzor nad primjenom rodne ravnopravnosti i politika jednakih mogućnosti u jedinicama lokalne samouprave odnosno državnih tijela na republičkoj razini.
13. **Služba za upravljanje kadrovima** treba u tematske sadržaje stručnih obuka za sve zaposlene u državnoj upravi uključiti i obuke na temu rodne ravnopravnosti.
14. **Ministarstvo zdravlja** treba poduzeti mjere kako bi se osigurali ginekološki stolovi za zaštitu i prevenciju zdravlja i žena s invaliditetom na svim razinama zdravstvene skrbi.

2.4. PRAVA OSOBA S INVALIDITETOM

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesen je novi Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti.¹¹⁶
- 1.2. Usvojen je Akcijski plan za provođenje Strategije unapređenja položaja osoba s invaliditetom u Republici Srbiji za razdoblje 2013. - 2015. godine.¹¹⁷
- 1.3. Donesen je Zakon o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama.¹¹⁸

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Postupajući po vlastitoj inicijativi, Zaštitnik građana uputio je Mišljenje Ministarstvu građevinarstva i urbanizma ukazujući da tadašnji Pravilnik o tehničkim standardima pristupačnosti mora biti usklađen s Konvencijom UN o pravima osoba s invaliditetom¹¹⁹, Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba s invaliditetom¹²⁰, drugim pozitivnim pravnim propisima i međunarodnim standardima pristupačnosti.
- 2.2. Postupci kontrole koje je Zaštitnik građana pokrenuo prema Ministarstvu rada, zaščitovanja i socijalne politike, pridonijeli su unapređivanju rada ovog tijela uprave u smislu ažurnijeg postupanja i unapređenja ostvarivanja prava građana s invaliditetom.
- 2.3. Zaštitnik građana je u 2013. godini u ovoj oblasti primio 341 pritužbu. U istom razdoblju okončao je rad na ukupno 297 predmeta, primljenih u 2013. i ranijih godina. Utvrđio je ukupno 41 različitu povredu prava. U cilju otklanjanja propusta uputio je 15 preporuka, od kojih je izvršeno 6 (40%). U istom razdoblju u 27 slučajeva (9,09%) postupci su obustavljeni, jer su tijela otklonila propust po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihova rada.

116 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09-isp. 64/10 US, 24/11 i 121/12.

117 „Službeni glasnik RS“, broj 73/13.

118 „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.

119 „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori“, broj 42/09.

120 „Službeni glasnik RS“, broj 33/06.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Doneseni Zakon o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama¹²¹ ne predstavlja osnovu za sveobuhvatnu reformu mentalnog zdravlja, na što je svojim Mišljenjem na Nacrt zakona ukazao Zaštitnik građana.
- 3.2. I dalje ne postoji jasna odluka i jasan plan provođenja procesa „deinstitucionalizacije“.
- 3.3. Nedovoljno je razvijen sustav usluga i servisa podrške osobama s invaliditetom u lokalnim zajednicama.
- 3.4. Nedosljedna je primjena Zakona o planiranju i izgradnji¹²² i Pravilnika o tehničkim standardima pristupačnosti, kao i nedovoljna kontrola inspekcijskih tijela lokalnih samouprava u postupku gradnje novih i dogradnje/izmjene starih objekata, s aspekta pristupačnosti.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike treba samostalno i u suradnji s drugim tijelima javne uprave:
 - pripremiti i nadležnom tijelu predložiti djelotvorne mjere „afirmativne akcije“, koje će omogućiti poduzećima koja zapošljavaju i rehabilitiraju osobe s invaliditetom da budu u ravnopravnom položaju s ostalim gospodarskim društvima;
 - razvijati nove mjere profesionalne rehabilitacije, prekvalifikacije i doškolovanja osoba s invaliditetom koje traže posao, u skladu s potražnjom i potrebama na tržištu rada;
 - razvijati sustave i servise podrške osobama s invaliditetom u lokalnim zajednicama.
 - Ministarstvo zdravlja, samostalno i u suradnji s drugim tijelima javne uprave, treba uspostaviti radno tijelo zaduženo za razvijanje procesa deinstitucionalizacije, odnosno transformacije postojećih ustanova zdravstvene i socijalne zaštite u kojima su smještene osobe s mentalnim smetnjama, a u čijem će radu obvezno sudjelovati i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, Ministarstvo financija, stručnjaci i predstavnici organizacija civilnog društva.
 - Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja treba unaprijediti sustav obrazovanja u odnosu na osobe s invaliditetom jer je izrazito nepovoljna obrazovna struktura jedan od osnovnih razloga nezaposlenosti i socijalne neuključenosti osoba s invaliditetom.

121 „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.

122 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09-ispr., 64/10-Odluka US, 24/11, 121/12, 42/13-Odluka US, 50/13-Odluka US i 98/13-Odluka US.

- Republički fond za mirovinsko i invalidsko osiguranje treba izvršiti izmjene i dopune Pravilnika o obrazovanju i načinu rada tijela vještačenja Republičkog fonda MIO¹²³, i donijeti i druga odgovarajuća podzakonska akta, kako bi se u postupku vještačenja u prvom i drugom stupnju eliminirali nedostaci u svezi s rokovima postupanja, jasnoćom, potpunošću i obrazloženošću nalaza i mišljenja tijela vještačenja.
- 4.2. Narodna skupština nije razmatrala prijedloge zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom, koje je podnio Zaštitnik građana uz podršku 60.000 građana, a Vlada je dala mišljenje da Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom ne treba usvojiti.¹²⁴

5. Obrazloženje

Usvajanjem Mišljenja Zaštitnika građana i donošenjem novog Pravilnika o tehničkim standardima pristupačnosti, kojim su bliže propisani tehnički standardi pristupačnosti i razrađeni urbanistički tehnički uvjeti za planiranje javnih, prometnih i pješačkih površina i prilaza do objekata, Ministarstvo građevinarstva i urbanizma stvorilo je preduvjet za nesmetano ostvarivanje prava osoba s invaliditetom. Postojanje pristupačnog fizičkog okruženja uvjet je za ostvarivanje priznatih prava i provođenje osnovnih principa nediskriminacije i ravnopravnosti osoba s invaliditetom.

Strategijom unapređenja položaja osoba s invaliditetom za razdoblje 2007.-2015. utvrđen je cilj – unapređenje položaja osoba s invaliditetom do pozicije ravnopravnih građana koji uživaju sva prava i odgovornosti, s akcijskim planovima koji se donose za razdoblje od dvije godine. Postupajući po vlastitoj inicijativi, Zaštitnik građana je 2012. godine uputio Preporuku Ministarstvu rada i socijalne politike zbog neblagovremene pripreme akcijskih planova za provođenje Strategije. Prvi dvogodišnji Akcijski plan donesen je 2013. godine za razdoblje 2013.-2015. kojim su precizirane pojedine mjere i aktivnosti koje je potrebno provesti u posljednjem dvogodišnjem razdoblju implementacije Strategije.

Ministarstvo zdravlja nije usvojilo Mišljenje Zaštitnika građana koje je dano u postupku izrade Prijedloga Zakona o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama, a kojim je ukazano da se predloženim rješenjima znatno odstupa od Strategije razvoja zaštite mentalnog zdravlja.¹²⁵ Prema Strategiji „reforma u oblasti mentalnog zdravlja treba biti podržana promjenama u zakonodavstvu koje se posebno odnose na zaštitu prava i potreba osoba s mentalnim problemima i realnim osnaživanjem onih koji planiraju službe u oblasti mentalnog zdravlja“.¹²⁶ Mišljenjem je također ukazano da se Nacrt zakona bavi pravima osoba s mentalnim smetnjama isključivo s medicinskog stajališta, te da su stoga zanemareni aspekti zaštite ljudskih prava među kojima i pravo na socijalno uključivanje i pravo na uvjete liječenja u najmanje restriktivnom okruženju.

U Republici Srbiji nedostaje jasna odluka i plan o provođenju procesa „deinstitucionalizacije“ koji će sadržati osnovne principe provođenja procesa izmještanja institucionaliziranih

123 „Službeni glasnik RS“, br. 59/08, 75/08, 24/11 i 7/12.

124 Detaljnije vidjeti u posebnom dijelu Izvješća o pravima djeteta

125 „Službeni glasnik RS“, broj 8/07.

126 Strana 7, Odjel 3, dio 3.1, dostupno na: <http://www.zdravlje.gov.rs/tmpmz-admin/downloads/zakoni1/Strategija%20Razvoja%20Zastite%20Mentalnog%20Zdravlja.pdf>

osoba s invaliditetom iz zdravstvenih ustanova i ustanova socijalne skrbi. Nedostaje tijelo koje će koordinirati provođenje tog procesa vodeći računa da se on provede uz puno poštovanje ljudskih prava osobe koja će biti izmještena. Donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Republika Srbija priznala je prava osoba s invaliditetom zajamčena ovim međunarodnim ugovorom, između ostalih i pravo osoba s invaliditetom da žive u zajednici, da imaju mogućnost izbora boravišta, kao i pravo na izbor s kim će živjeti, odnosno da ne budu obvezne živjeti u nekim konkretnim životnim uvjetima.

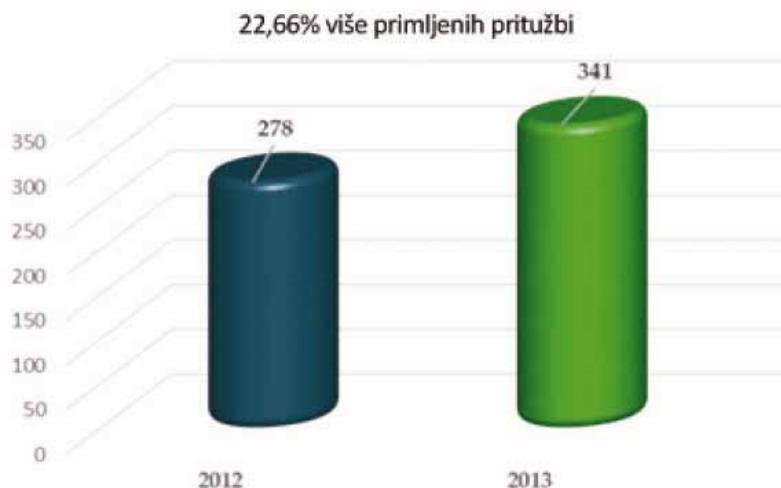
Unapređenje položaja osoba s invaliditetom i njihovo puno društveno uključivanje ovisi o podršci koju je država dužna osigurati kroz uspostavljanje različitih sustava podrške osobama s invaliditetom. Iz razgovora koje je Zaštitnik građana obavio s donositeljima oduka u više od dvadeset lokalnih samouprava i predstavnicima centara za socijalni rad, proizlazi kako je podrška osobama s invaliditetom djelomično osigurana kroz sustave socijalne skrbi i obrazovanja, ali da nije dovoljna za ravnopravno uključivanje u društveni život. Razvijanje različitih oblika podrške kroz sustave socijalne i zdravstvene skrbi, obrazovanja i zapošljavanja uvjet su za eliminiranje diskriminacije i suzbijanje predrasuda.

Usprkos normativnoj osnovi kojom je propisano da se prilikom projektiranja i gradnje, osobama s invaliditetom, djeci i starijim, mora omogućiti nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad, odnosno da se prilikom projektiranja i izgradnje novih, kao i rekonstrukcije postojećih objekata, mora voditi računa o standardima pristupačnosti osobama s invaliditetom, zbog nedosljedne primjene propisa koji predviđaju pristupačno okruženje, otežano je ili u potpunosti onemogućeno ostvarivanje osnovnih prava.

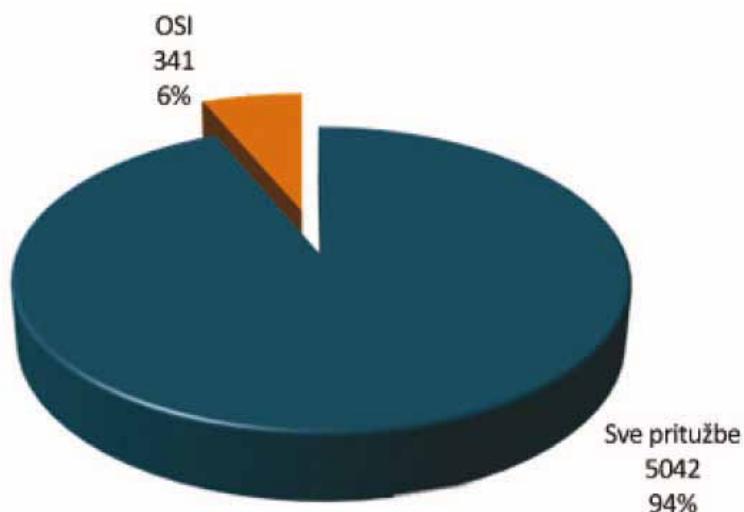
II PRITUŽBE

U oblasti prava osoba s invaliditetom, Zaštitnik građana je primio 339 pritužbi, a po vlastitoj inicijativi istraživao je 2 slučaja. Spomenuti broj pritužbi predstavlja 6% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2013. godini. Broj pritužbi u ovoj godini je veći za 22,66% u odnosu na prethodnu godinu.

Grafikon 15 - Prava osoba s invaliditetom - Broj primljenih pritužbi u odnosu na 2012. godinu

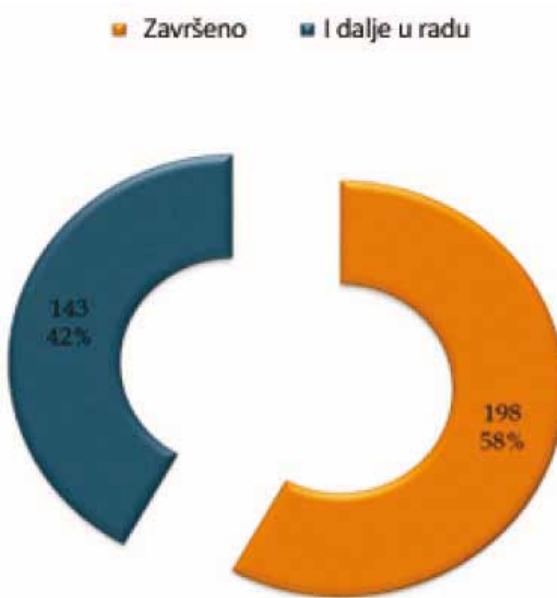


**Grafikon 16- Pritužbe u oblasti prava osoba s invaliditetom
u odnosu na sve primljene pritužbe**



Zaštitnik građana je u oblasti prava osoba s invaliditetom u 2013. godini primio u rad ukupno 341 predmet. Okončao je rad na 198 predmeta iz 2013. godine, dok je 143 i dalje u proceduri.

**Grafikon 17 - Prava osoba s invaliditetom
- rad na predmetima iz 2013.**



U 2013. godini, Zaštitnik građana je ukupno okončao 297 predmeta, od kojih je 198 iz 2013. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 28 - Prava osoba s invaliditetom - način na koji je okončan rad na predmetima iz 2013. i ranijih godina

Odbačene pritužbe	163	54.88%
Neosnovane pritužbe	84	28.28%
Tijelo otklonilo propust po saznanju da je pokrenut postupak kontrole njegova rada (obustava postupka)	27	9.09%
Predmeti obuhvaćeni preporukama	11	3.70%
Odustanak pritužitelja	8	2.69%
Mišljenja	3	1.01%
Ukupno	297	100%

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

Tabela 29 - Prava osoba s invaliditetom - razlozi za odbačaj pritužbe u 2013.

Nenadležnost PP - upućen na nadležno tijelo	79	48.47%
Preuranjena - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	48	29.45%
Neuredna pritužba	22	13.50%
Nepravovremena pritužba	8	4.91%
Nadležnost lokalnog ombudsmana	4	2.45%
Neovlašteni podnositelj	2	1.22%
Ukupno:	163	100%

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

Kao što se vidi iz tabele 30. u 77,92% odbačenih pritužbi, Zaštitnik građana je građanima pružio savjetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim tijelima.

Tabela 30 - Prava osoba s invaliditetom - pružena savjetodavno-pravna pomoć

	broj	postotak
Odbačene pritužbe	163	100%
Nenadležnost - upućen na nadležno tijelo	79	48.47%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	48	29.45%
Ukupno: pružena savjetodavno-pravna pomoć	127	77,92%

Postupajući po pritužbama iz 2013. godine i ranijih godina, nadležnim tijelima upućeno je ukupno 15 preporuka, koje su se odnosile na 8 predmeta. Do 31.12.2013. godine, nadležna tijela izvršila su šest preporuka, dok su ostale još uvijek u roku za postupanje.

Tabela 31 - Prava osoba s invaliditetom - postupanje po preporukama iz 2013.

Preporuke	broj	postotak
Ukupno	15	100
Izvršene	6	40,00
neizvršene	0	0
u roku za izvršenje	9	60,00

U resoru koji se bavi zaštitom prava osoba s invaliditetom u 341 pritužbi evidentirana je 421 različita povreda prava. Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede ekonomskih i socijalnih prava, a među njima naročito pravo na mirovinsko i invalidsko osiguranje, kao i pravo na socijalnu skrb. Također je u pritužbama ukazivano na brojne povrede iz domene dobre uprave, kao što su šutnja administracije i povrede postupka.

Tabela 32 - Prava osoba s invaliditetom - povrede prava na koja su ukazivali pritužitelji

Ekonomска, socijalna, kulturna	156	37.05%
Posebna prava osoba s invaliditetom i starih	136	32.30%
Pravo na dobru upravu	90	21.38%
Građanska i politička	39	9.26%
Ukupno	421	100%

Tabela 33. prikazuje strukturu posebnih prava odnosu na 136 evidentiranih povreda ovih prava.

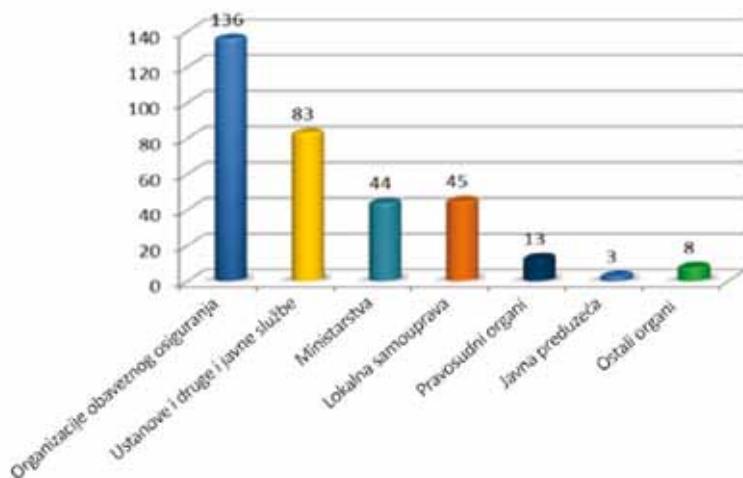
Tabela 33 - Povrede posebnih prava osoba s invaliditetom, njihov broj i postotak

Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%
Pravo na novčanu naknadu za pomoć i njegu druge osobe	27	19.85%
Pravo na dodatak za pomoć i njegu druge osobe	17	12.50%
Pravo na zapošljavanje i profesionalnu rehabilitaciju	14	10.29%
Pravo na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje	11	8.09%
Diskriminacija po osnovi invaliditet	9	6.62%
Pravo na uvećani doplatak za pomoć i njegu druge osobe	9	6.62%
Arhitektonski pristup objektima	9	6.62%
Pravo na jednaku dostupnost usluga	8	5.88%
Pravo na carinske i fiskalne olakšice i povlastice	7	5.15%
Pravo na status RVI	6	4.41%

Pravo po osnovi statusa RVI	6	4.41%
Pravo na olakšice i povlastice u javnom prijevozu	6	4.41%
Pravo na ortopedska pomagala	3	2.21%
Pravo na ortopedska pomagala	3	2.21%
Pravo na povlastice i olakšice u javnom prijevozu pratiteljima OSI	1	0.74%
Ukupno	136	100%

Tijela na koja su ukazivale pritužbe evidentirane u oblasti prava osoba s invaliditetom su Republički fond MIO, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i ustanove u oblasti socijalne skrbi, što je i očekivano s obzirom na to da osobe s invaliditetom većinu svojih posebnih prava ostvaruju kod tih tijela, što se vidi u grafikonu 18.

Grafikon 18 - Tijela i organizacije na čiji su se rad građani najčešće prituživali u oblasti prava osoba s invaliditetom



III OSTALE AKTIVNOSTI

Javno slušanje u Narodnoj skupštini

Zaštitnik građana je zajedno s Odborom za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost spolova Narodne skupštine organizirao javno slušanje o pitanjima od značaja za ostvarivanje pune društvene uključenosti osoba s invaliditetom koje se nalaze u psihijatrijskim bolnicama i ustanovama socijalne skrbi, nakon transformacije ovih institucija. Njihovo izmještanje u primarnu društvenu sredinu predstavlja složeni proces u kome je neophodno razviti različite oblike podrške i usluga u lokalnoj zajednici što podrazumijeva poduzimanje različitih aktivnosti i mera na svim razinama vlasti. Javnom slušanju nazočili su predstavnici resornih ministarstava (Ministarstva zdravljа, Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvitka, Ministarstva pravde), predstavnici Grada Beograda, ravnatelji ustanova socijalne skrbi i ravnatelji psihijatrijskih ustanova, kao i predstavnici međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva i predstavnici struke.

Nakon javnog slušanja u Narodnoj skupštini, Zaštitnik građana je o istim temama organizirao razgovore u skupštinama gradova Novog Sada, Niša i Kragujevca.

Okrugli stolovi u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji

U 2013. godini Zaštitnik građana je u suradnji s Uredom Visokog komesara UN za ljudska prava (OHCHR), organizirao okrugle stolove u četirima lokalnim samoupravama (Boru, Novom Pazaru, Kragujevcu i Beogradu) na temu „Pitanja od značaja za unapređenje položaja osoba s invaliditetom i sustavi usluga i podrške u lokalnoj zajednici“. Okruglim stolovima su nazočili predstavnici jedinica lokalne samouprave borskog, zaječarskog, zlatiborskog i raškog okruga, predstavnici centara za socijalni rad i domova zdravlja, ravnatelji ustanova socijalne zaštite i ravnatelji psihijatrijskih bolnica (odnosno općih bolnica), kao i organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom i unapređenjem prava osoba s invaliditetom. Skupovima su također prisustvovali predstavnici Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstva zdravlja i Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja.

Savjet za osobe s invaliditetom i starijih

Zasjedanja Savjeta za osobe s invaliditetom i starijih¹²⁷ tijekom 2013. godine pridonio je su identifikaciji problema s kojima se suočavaju osobe s invaliditetom i uspješnosti rada Zaštitnika građana u oblasti zaštite i unapređenja prava osoba s invaliditetom i starijih.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Pribavljanje obavještenja od osobe lišene poslovne sposobnosti isključivo uz prisustvo njegova staratelja

U cilju otklanjanja utvrđenih nedostataka u radu i postupanju jedne Policijske uprave, na koje je ukazao staratelj osobe lišene poslovne sposobnosti, Zaštitnik građana uputio je preporuku kojom je ukazao na neophodnu dosljednu primjenu članka 48. Zakona o policiji¹²⁸, odnosno članka 12. stavak 2. Pravilnika o policijskim ovlastima¹²⁹ kojim su propisani posebni slučajevi pozivanja, odnosno da se osoba lišena poslovne sposobnosti može pozivati isključivo preko njegova staratelja.

Policijska uprava je obavijestila Zaštitnika građana da su u skladu s danom preporukom, poduzete mjere kako bi se osiguralo zakonito i pravilno postupanje policijskih službenika i da su depešom zamjenika načelnika PU s preporukama Zaštitnika građana upoznate starješine svih organizacijskih jedinica te PU.

127 Članovi savjeta su Gordana Rajkov, dr Damjan Tatić, Ivanka Jovanović, Vidan Danković, Dragana Ćirić Milovanović, Miodrag Počuć i dr Miloš Nemanjić.

128 „Službeni glasnik RS“, br. 101/05, 63/09-Odluka US i 92/11.

129 „Službeni glasnik RS“, broj 54/06.

*Slanjem cjelokupnog spisa predmeta onemogućeno odlučivanje
po žalbi iste osobe u drugoj upravnoj stvari*

Po pritužbi kojom je ukazano da Direkcija RF MIO nije odlučila po žalbi pritužitelja duže od godinu dana, Zaštitnik građana je u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada ovog tijela utvrdio kako je ovaj građanin, prije žalbe u upravnoj stvari utvrđivanja stupanja tjelesnog oštećenja, podnio Direkciji žalbu u upravnoj stvari utvrđivanja svojstva osiguranika po osnovi obavljanja profesionalne djelatnosti, koja je odbijena. Kako je on Upravnom sudu podnio tužbu za poništaj drugostupanjskog rješenja, Direkcija je dostavila njegov cjelokupan dosije Upravnom судu zbog čega nije mogla duže od godinu dana odlučiti po njegovoj žalbi podnesenoj kasnije u spomenutoj drugoj upravnoj stvari. Zaštitnik građana je tijelu uputio preporuku da dosije korisnika formira u skladu s Uputom o uredskom poslovanju tijela državne uprave, čime će omogućiti da se na zahtjev suda ne dostavljaju cjelokupni spisi predmeta jednog korisnika nego samo spisi one upravne stvari koja je predmet postupanja suda u konkretnom slučaju, a samo tijelo može nesmetano postupati po eventualnoj žalbi istog korisnika u nekoj drugoj upravnoj stvari.

**V PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA
U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE**

- 1. Ministarstvo zdravljia** treba započeti s reformom zaštite mentalnog zdravlja i predložiti sustave zaštite i prevencije mentalnog zdravlja, posebice uspostavljanjem daljnog razvoja liječenja i zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.
- 2. Vlada** treba donijeti jasnu odluku i plan transformacije rezidencijalnih i psihijatrijskih ustanova.
- 3. Narodna skupština** treba razmotriti prijedloge zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom, koje je podnio Zaštitnik građana.
- 4. Ministarstvo građevinarstva i urbanizma** treba, u suradnji s jedinicama lokalne samouprave, organizirati obuke za zaposlene u općinskim i gradskim odjelima nadležnim za odobravanje projekata, izdavanje urbanističkih, građevinskih i uporabnih dozvola, inspekcijskih službi kao i predstavnike struke (licencirani projektanti, izvođači radova...) kako bi se edukacijom i upoznavanjem s važećim propisima zaustavila gradnja nepristupačnih objekata, a stari već izgrađeni objekti prilagodili usvojenim principima i standardima.
- 5. Jedinice lokalne samouprave** trebaju osigurati efikasnije postupanje nadležnih inspekcijskih službi i djelotvorniji nadzor nad njihovim radom, kako je reč o tijelima koja imaju ovlasti neposredno utjecati na faktičku primjenu zakona i podzakonskih akata kojima je propisana obveza poštovanja standarda pristupačnosti.
- 6. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** samostalno i u suradnji s ostalim tijelima javne vlasti treba osigurati finansijski održiv sustav usluga i servisa podrške osobama s invaliditetom u lokalnim zajednicama.
- 7. Jedinice lokalne samouprave** trebaju razvijati sustave podrške osobama s invaliditetom u lokalnim zajednicama.

2.5. PRAVA OSOBA LIŠENIH SLOBODE I NACIONALNI MEHANIZAM ZA PREVENCIJU TORTURE

PRIMJENA POLICIJSKIH OVLASTI

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Ministarstvo unutarnjih poslova u službenim priopćenjima za javnost više poklanja pozornost poštovanju pretpostavke nevinosti građana prema kojima su primijenjene policijske ovlasti zbog postojanja osnova sumnje da su učinili kazneno djelo.
- 1.2. Ministarstvo unutarnjih poslova provelo je obuke policijskih službenika o postupanju prema zadržanim osobama i zaštititi od zlostavljanja.
- 1.3. Ministarstvo unutarnjih poslova je unaprijedilo položaj osoba u policijskom zadržavanju, između ostalog i osiguravanjem njihove prehrane i uvođenjem elektroničke evidencije o obilascima zadržanih osoba.

2. Rezultati Zaštitnika građana

- 2.1. Preporuka Zaštitnika građana unaprijedila je rad Ministarstva unutarnjih poslova glede poštovanja pretpostavke nevinosti osoba lišenih slobode zbog postojanja osnova sumnje da su učinili kazneno djelo.
- 2.2. Uspostavljen je kooperativni dijalog, kao organiziran oblik preventivno-edukativne suradnje Zaštitnika građana s Ministarstvom unutarnjih poslova, a koji se odvija kroz redovite, periodične sastanke s policijskim voditeljima i službenicima iz policijskih uprava i postaja čiji je rad kontroliran. Tijekom dijaloga se razmatraju modaliteti primjene preporuka Zaštitnika građana što rezultira njihovom djelotvornijom primjenom i unapređenjem postupanja policije prema zadržanim osobama.
- 2.3. Primjenom preporuka Zaštitnika građana policijske uprave su nadležnim tijelima uputile zahtjeve za osiguravanje potrebnih sredstava radi usklađivanja prostorija za zadržavanje s važećim standardima.

- 2.4. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, policijske postaje su prestajale koristiti neuvjetne prostorije za policijsko zadržavanje.
- 2.5. Primjenom preporuka Zaštitnika građana značajno je unaprijeđen položaj osoba u policijskom zadržavanju, između ostalog i osiguravanjem njihove prehrane, kao i uvođenjem elektroničke evidencije o obilascima zadržanih osoba.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ministarstvo unutarnjih poslova ne ostvaruje u punom opsegu svoju ulogu u borbi protiv nekažnjivosti, kako počinitelja kaznenih djela izvan svojih redova, tako i među pripadnicima MUP-a.
- 3.2. Veliki broj prostorija za zadržavanje u policijskim postajama i dalje nije u skladu s važećim standardima.
- 3.3. Uputstva o postupanju prema dovedenim i zadržanim osobama sadrži odredbe koje nisu u skladu s važećim propisima i standardima.
- 3.4. Policijski službenici pojedinih policijskih postaja povređuju privatnost zadržanih osoba tako što prisustvuju njihovim liječničkim pregledima i uzimaju njihovu medicinsku dokumentaciju.

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

- 4.1. Ministarstvo unutarnjih poslova nije utvrdilo odgovornost policijskih službenika za povredu prava građanina na fizički i psihički integritet, koji je tijekom lišavanja slobode, dovođenja i zadržavanja u policiji bio izložen torturi.
- 4.2. Ministarstvo unutarnjih poslova nije poduzelo sve raspoložive mjere i aktivnosti kako bi sve prostorije za policijsko zadržavanje bile u potpunosti usklađene s važećim propisima i standardima.
- 4.3. Policijski službenici pojedinih policijskih postaja povređuju privatnost zadržanih osoba tako što prisustvuju njihovim liječničkim pregledima i uzimaju njihovu medicinsku dokumentaciju.

5. Obrazloženje

Ministarstvo unutarnjih poslova je u skladu s preporukom Zaštitnika građana¹³⁰ u priopćenjima za javnost posvetilo veću pozornost poštovanju pretpostavke nevinosti građana prema kojima su primijenjene policijske ovlasti zbog postojanja osnova sumnje da su učinili kazneno djelo. Za razliku od ranijih razdoblja, tijekom 2013. godine Zaštitnik građana nije primio ni jednu pritužbu na povredu pretpostavke nevinosti u priopćenju Ministarstva. Poštovanjem pretpostavke nevinosti otklonjen je i nedostatak u radu Ministarstva koji je imao za posljedicu povredu šireg prava – prava na pravično suđenje, a na koju povredu je Zaštitnik građana ukazao u svojoj preporuci i prethodnim godišnjim izvješćima¹³¹.

130 Predmet br. 12-902/13.

131 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu dostupno je na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20>

Zaštitnik građana je postupao u više slučajeva u kojima su postojale argumentirane tvrdnje kako su građanima nanesene tjelesne ozljede tijekom nepravilne primjene policijskih ovlasti. Ministarstvo nije na odgovarajući (detaljan, objektivan, brz, efikasan) način ispitalo ove slučajeve, niti su krivci kažnjeni.¹³² Iz navedenog proističe kako se uvijek ne provode blagovremeni i temeljni postupci kako bi se ispitali svi argumentirani navodi o zlostavljanju i utvrdila individualna odgovornost policijskih službenika, kako subjektivna, tako i objektivna. Na taj se način ne ostvaruje obveza državnih tijela na borbu protiv nekažnjivosti za torturu.

Zabrinjavajuće je što tijekom izvještajnog razdoblja nije postupljeno po preporuci u slučajevima u kojima je Zaštitnik građana utvrdio da je građanin bio mučen tijekom zadržavanja u policiji i u kojima je Ministarstvu upućena preporuka da utvrdi odgovornost policijskih službenika. U tom kontekstu, indikativno je da ni nadležno javno tužiteljstvo, koje je o opisanom slučaju obaviješteno od strane Zaštitnika građana, nije našlo osnove da pokrene kazneni postupak protiv policijskih službenika.

Tijekom izvještajnog razdoblja, Zaštitnik građana je u više navrata ukazao da Uputa o postupanju prema dovedenim i zadržanim osobama sadrži niz odredbi koje nisu u skladu s važećim propisima i standardima (nadležnost kontrolnih mehanizama, obvezno vezivanje prilikom prijevoza/sprovođenja osobe, obvezno prisustvo policijskih službenika liječničkim pregledima zadržanih osoba, neobveznost instaliranja alarma za pozivanje dežurnog policijskog službenika kada postoji video nadzor prostorije). Navedeni propusti stvorili su nedoumicu kod policijskih službenika o ispravnosti načina primjene policijskih ovlasti. Zaštitnik građana je stava kako je neophodno bez daljnog odgađanja izvršiti usklađivanje Uputa s važećim propisima i standardima.

Ministarstvo unutarnjih poslova ni tijekom 2013. godine nije poduzelo sve neophodne mjere i aktivnosti u cilju usklađivanja prostorija za policijsko zadržavanje s važećim propisima i standardima. Usprkos velikom broju izvješća¹³³ i preporuka¹³⁴ koje je proteklih godina Zaštitnik građana uputio Ministarstvu i dalje je veći broj prostorija potpuno neuvjetan, a nedostaci se odnose na nedovoljnu veličinu, ruiniranost, nehigijenu, vlagu, neosvijetljenost, neprozračenost, nezagrijanost, nedostupnost tekuće vode i toaleta i sl. Prepoznati su napori pojedinih policijskih starješina koji su odmah po prijemu preporuka Zaštitnika građana uspjeli koristeći raspoloživa sredstava u velikoj mjeri unaprijediti postojeće stanje.

U odnosu na prethodno izvještajno razdoblje učinjen je pomak tako što se tijekom 2013. godine osobama zadržanim u policijskim postajama osiguravala prehrana, odnosno osigurana su namjenska sredstva u proračunu. Također, uvedene su posebne elektroničke evidencije o obilascima zadržanih osoba od strane policijskih službenika (u koje se upisuju svi bitni događaji i radnje koje se poduzimaju prema zadržanim osobama npr. obilasci zadržanih osoba, prehrana, zdravstveni pregledi, i sl.).

-%20final.pdf; Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu dostupno je na: http://www.ombudsman.rs/attachments/2902_izvestaj_%20NPM_%202012.pdf.

132 Predmet br. 12-1782/10; 12-3518/1; 12-926/12.

133 Preporuke Zaštitnika građana u obavljanju poslova NPM u izvješćima o posjetu policijskim upravama/postajama u 2013. godini dostupne su na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji>.

134 Tijekom 2013. godine Zaštitnik građana je policijskim upravama i postajama uputio 45 preporuka koje su se odnosile na unapređenje materijalnih uvjeta smještaja.

6. Karakteristični slučajevi

Odsustvo borbe protiv nekažnjivosti za torturu¹³⁵

Zaštitnik građana je u provedenom postupku utvrdio kako je povrijeđeno pravo pritužitelja na fizički i psihički integritet, jer je tijekom lišavanja slobode, dovođenja i zadržavanja u policiji bio izložen torturi. Policiji je upućena preporuka da utvrdi odgovornost policijskih službenika. O slučaju je obaviješteno i nadležno javno tužiteljstvo.

Rok za postupanje po preporuci je istekao tijekom izvještajnog razdoblja. Ministarstvo unutarnjih poslova nije postupilo po preporuci, niti je dostavilo odgovor povodom upućenih preporuka. Nadležno javno tužiteljstvo je Zaštitniku građana dostavilo obavještenje da nije našlo osnova da pokrene kazneni postupak protiv policijskih službenika policije.

7. Prijedlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave

1. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba u punom opsegu ostvariti svoju ulogu u borbi protiv nekažnjivosti za bilo koji oblik zlostavljanja koji nastane u vezi s primjenom policijskih ovlasti.
2. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba bez dalnjih odgađanja osigurati potrebna sredstva za usklađivanje svih prostorija za zadržavanje u policijskim postajama s važećim standardima.
3. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba bez dalnjih odgađanja uskladiti Uputu o postupanju prema dovedenim i zadržanim osobama s važećim propisima i standardima.
4. **Direkcija policije** treba osigurati da policijski službenici ne prisustvuju liječničkim pregledima zadržanih osoba, osim ako to izričito zatraži liječnik, pre čega mu (joj) moraju biti pružene sve relevantne informacije.
5. **Direkcija policije** treba osigurati da policijski službenici ne vrše neovlašten uvid u medicinsku dokumentaciju o pregledu i pruženoj zdravstvenoj zaštiti koja se odnosi na zadržanu osobu.
6. **Direkcija policije** treba osigurati da policijski službenici uvijek zatraže od liječnika da ih na razumljiv način pouče o potrebnim mjerama i aktivnostima koje trebaju poduzeti u cilju zaštite zdravlja zadržane osobe, o čemu će sačiniti pisani bilješku.

IZVRŠENJE MJERE PRITVORA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Izvršena je rekonstrukcija dijela pritvorske jedinice u OZ Beograd i u KPZ za maloletnike u Valjevu, čime su osigurani materijalni uvjeti smještaja u skladu s važećim standardima.

135 Predmet br. 12-2379/11.

- 1.2. Prvi put je pritvoreniku odobren bračni posjet u posebnoj prostoriji zavoda, bez prisustva osoblja ili drugih osuđenika.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. U skladu s preporukama Zaštitnika građana izvršena je rekonstrukcija dijela privatne jedinice u OZ Beograd¹³⁶ i u KPZ za maloljetnike u Valjevu¹³⁷, na koji način su u tom dijelu osigurani materijalni uvjeti smještaja u skladu s važećim standardima.
- 2.2. Kao rezultat preporuka Zaštitnika građana za unapređenje smještajnih kapaciteta u Okružnom zatvoru u Beogradu, najvećoj pritvorskoj jedinici u Republici Srbiji, formirana je posebna prostorija zavoda, za posjet bračnog druga, djece i drugih bliskih osoba, bez prisustva osoblja ili drugih osuđenika.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Materijalni uvjeti smještaja u pojedinim pritvorskim jedinicama zavoda za izvršenje kaznenih sankcija nisu usklađeni s važećim standardima.
- 3.2. Pritvorenicima se po pravilu ne omogućuje da raspoloživo vrijeme tijekom dana provode izvan ćelije, u zajedničkim prostorijama s drugim pritvorenicima s kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.
- 3.3. Pritvorenicima se većinom ne omogućuje radno angažiranje, niti su uključeni u socijalne i kulturne aktivnosti.
- 3.4. Ne poklanja se dovoljna pozornost raspoređivanju pritvorenika u spavaonice (u smislu njihove ranije osuđivanosti, vrste kaznenog djela koje im se stavlja na teret, jesu li pušači itd).
- 3.5. Veliki dio Okružnog zatvora u Beogradu, koji je najveća pritvorska jedinica u Srbiji, i dalje se koristi za stanovanje obitelji sadašnjih i bivših radnika zatvora.

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

- 4.1. Materijalni uvjeti smještaja u pojedinim pritvorskim jedinicama zavoda za izvršenje kaznenih sankcija i dalje nisu usklađeni s važećim standardima.
- 4.2. Ne poklanja se dovoljna pozornost raspoređivanju pritvorenika u spavaonice (u smislu njihove ranije osuđivanosti, vrste kaznenog djela koje im se stavlja na teret, jesu li pušači itd).
- 4.3. I dalje nije riješen problem Okružnog zatvora u Beogradu, najveće pritvorske jedinice u Srbiji, čiji se značajan dio neprimjereno koristi za stanovanje obitelji sadašnjih i bivših radnika zatvora.

136 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf>.

137 Preporuka br. 12-1949/13 od 11.07.2013. godine.

5. Obrazloženje

Temeljem brojnih posjeta pritvorskim jedinicama u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija, uočeno je kako smještajni i drugi životni uvjeti pritvorenika u pojedinim pritvorskim jedinicama i dalje nisu u skladu s važećim standardima. Prisutna je pojava prenaseljenosti pojedinih pritvorskih jedinica, pritvorenicima se ne omogućuje prostor u spa-vaconici od najmanje osam kubičnih metara i četiri četvorna metra. Zaticanii su pojedini koji spavaju na trokatnim krevetima. Pojedine prostorije pritvorskih jedinica su u iznimno lošem stanju, ruinirane i prljave, neprozračene, što naročito otežava položaj nepušača koji su često smješteni u istoj prostoriji s pušačima. U pojedinim prostorijama je nedovoljan i dotok prirodne svjetlosti, a umjetna rasvjeta je nezadovoljavajuća, u mjeri koja ne omogućuje čitanje bez štete po vid. Veliki problem pojedinih pritvorskih jedinica predstavljaju ruinirani mokri čvorovi.

Pritvorenici su po cijeli dan zaključani u ćeliji/spavaonici. Po pravilu im se ne omogućuje da raspoloživo vrijeme tijekom dana provode izvan ćelije, u zajedničkim prostorijama s drugim pritvorenicima s kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt. Pritvorenicima se u najvećem broju slučajeva ne omogućuje radno angažiranje, niti su uključeni u socijalne i kulturne aktivnosti. Iako po važećim propisima pritvorenici imaju pravo svakog dana izvan zatvorenih prostorija provoditi najmanje dva sata, u pojedinim pritvorskim jedinicama ne postoje uvjeti za ostvarenje tog prava, pa im se omogućuje i manje od sat vremena dnevno. Postojeća šetališta uglavnom nemaju adekvatne nadstrešnice, podobne za zaštitu od atmosferskih padalina. Također, nema dovoljno uvjeta za fizičke aktivnosti, posebno u vrijeme loših vremenskih prilika.

Prisutna je pojava da se pritvorenici koji nisu ranije osuđivani smještaju u istu spa-vaconicu s pritvorenicima koji su ranije osuđivani, ne poklanja se dovoljna pozornost raspoređivanju pritvorenika u ovisnosti o vrsti kaznenog djela koje im se stavlja na teret. U tom kontekstu, posebno je pitanje smještanja maloljetnih pritvorenika s punoljetnjima. To nije u skladu s važećim standardima i može imati dalekosežne negativne posljedice po pritvorene osobe.

Postupajući po velikom broju pritužbi u kojima je ukazano da su pritužiteljima zbog višegodišnjeg trajanja mjere pritvora povrijeđena ljudska prava i ugroženi brak i obitelj, Zaštitnik građana je kroz kooperativni dijalog s predstavnicima Okružnog zatvora u Beogradu i Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, utjecao na to da se u Okružnom zatvoru u Beogradu formiraju posebne prostorije za posjet bračnog druga, djece i drugih bliskih osoba.

Žene kojima je izrečena mjera pritvora se smještaju u pritvorske jedinice zavoda za izvršenje kaznenih sankcija širom Srbije. Njihov relativno mali broj u jednoj pritvorskoj jedinici ima za posljedicu da su pojedine od njih tijekom izvršenja mjere pritvora, često na duži rok, praktički u usamljenju/samici. Navedeno u sustavu izvršenja kaznenih sankcija predstavlja vremenski ograničenu disciplinsku ili posebnu mjeru, što dovoljno govori o postojećem negativnom aspektu pritvaranja žena.

6. Karakteristični slučajevi

Pritvoreniku je omogućeno da s bračnim drugom boravi u posebnoj prostoriji zavoda, bez prisustva osoblja ili drugih osuđenih¹³⁸

Zaštitniku građana pritužbe je uputilo više pritvorenika ukazujući kako su im zbog dužine trajanja sudskog postupka i višegodišnjeg trajanja mjere pritvora ugroženi pravo na brak i obitelj. Zaštitnik građana je, u granicama svojih nadležnosti, koristeći ovlast da pružanjem dobrih usluga i posredovanjem djeluje preventivno, u cilju unapređenja rada tijela uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava i sloboda, kroz kooperativni dijalog s predstavnicima Okružnog zatvora u Beogradu i Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, pridonio da se u Okružnom zatvoru u Beogradu formiraju posebne prostorije za posjet bračnog druga, djece i drugih bliskih osoba.

Po stvaranju uvjeta za posjet u posebnoj prostoriji zavoda, nadležni sud je sredinom 2013. godine prvi put jednom pritvoreniku odobrio bračni posjet u posebnoj prostoriji zavoda, bez prisustva osoblja ili drugih osuđenika. Taj se građanin pod mjerom pritvora nalazi više od pet godina!

7. Prijedlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave

1. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba unaprijediti postojeće neuvjetne smještajne kapacitete pritvorskih jedinica, odnosno uskladiti ih s važećim propisima i standardima.
2. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba pritvorenicima omogućiti da raspoloživo vrijeme tijekom dana provode izvan celije, u zajedničkim prostorijama s drugim pritvorenicima s kojima im odlukom suda nije zabranjen kontakt.
3. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba pritvorenicima omogućiti radno angažiranje i uključiti ih u socijalne i kulturne aktivnosti.
4. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba pokloniti veću pozornost raspoređivanju pritvorenika u spavaonice, vodeći računa o njihovoj ranijoj osuđivanosti, vrsti kaznenog djela koje im se stavlja na teret, tome jesu li pušači ili ne, itd.
5. Potrebno je riješiti **problem Okružnog zatvora u Beogradu**, najveće pritvorske jedinice u Srbiji, čiji se veliki dio koristi za stanovanje obitelji sadašnjih i bivših radnika zatvora.

IZVRŠENJE KAZNE ZATVORA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Načinjen je značajan korak u borbi protiv nekažnjivosti za torturu time što je Ustavni sud Republike Srbije donio presudu kojom je utvrdio kako je osuđenom

138 Predmet br. 12-1847/13.

u vrijeme izdržavanja kazne zatvora povrijeđeno pravo na nepovrednost fizičkog i psihičkog integriteta.¹³⁹

- 1.2. Usvojena je Strategija razvoja sustava izvršenja kaznenih sankcija u Republici Srbiji do 2020. godine.¹⁴⁰
- 1.3. Uprava za izvršenje kaznenih sankcija unaprijedila je uvjete smještaja osoba na izvršenju kazne zatvora, prije svega rekonstrukcijama i adaptacijama pojedinih smještajnih kapaciteta.
- 1.4. Proširena je mreža povjereničkih ureda za alternativno izvršenje kaznenih sankcija.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Uzevši u obzir utvrđen slučaj torture i preporuku Zaštitnika građana upućenu nadležnim tijelima¹⁴¹, Ustavni sud Republike Srbije je 2013. godine donio odluku kojom je utvrdio povredu prava na nepovrednost fizičkog i psihičkog integriteta osuđenika tijekom izdržavanja kazne zatvora.
- 2.2. Postupajući po preporukama Zaštitnika građana, zavodi, odnosno Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, adaptirala je pojedine smještajne kapacitete.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, odnosno zavodi za izvršenje kaznenih sankcija, ne ostvaruju u punom opsegu svoju ulogu u borbi protiv nekažnjivosti za zlostavljanje.
- 3.2. Nije povećana efikasnost postojećih internih kontrolnih mehanizama, odnosno nadzora nad radom zavoda i Uprave za izvršenje kaznenih sankcija. Odjel za nadzor nije izmješten iz Uprave za izvršenje kaznenih sankcija i organiziran kao jedinica Ministarstva pravde i državne uprave, kako bi obavljalo nadzor nad radom Uprave kao cjeline.
- 3.3. Pojedini smještajni kapaciteti u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija i dalje nisu u skladu s važećim standardima.
- 3.4. Velikom broju osoba na izvršenju kazne zatvora se ne omogućuje da raspoloživo vrijeme tijekom dana provode izvan spavaonica, u zajedničkim prostorijama s drugim osuđenicima.
- 3.5. Usprkos učinjenom velikom pomaku u povećanju uposlenosti osuđenika, i dalje veliki broj nije radno angažiran.
- 3.6. Veliki broj osoba na izvršenju kazne zatvora koje imaju teške mentalne poremećaje i dalje se smještaju u redovite zatvorske uvjete.
- 3.7. Ne ostvaruje se u potpunosti funkcionalno i stimulativno razvrstavanje i dodjela posebnih prava osuđenim osobama.
- 3.8. I dalje su prisutni brojni nedostaci u pružanju zdravstvene zaštite osobama na izvršenju kazne zatvora, kao i osiguravanju lijekova i terapije.

139 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije br. Už- 4100/11.

140 Odluka Vlade 05 broj: 021-10982/13.

141 Predmet br. 12-3630/11.

- 3.9. Iako unaprijeđen, tretmanski rad s osuđenicima (pojedinačni i skupni) u velikom broju zavoda nije dovoljno efikasan i sustavan.
- 3.10. Službe za zdravstvenu zaštitu u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija su pod nadležnošću zavoda, odnosno Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, umjesto da su pod nadležnošću Ministarstva zdravlja.
- 3.11. Ne postoji adekvatan post-penalni prihvat, odnosno zbrinjavanje osuđenih u zajednici po njihovom otpustu iz zatvora.
- 3.12. Nije donesen Zakon o probaciji, kojim će se u cilju zaštite društva od kriminaliteata, sustavno urediti organizacija, provođenje i praćenje izvršenja mjera kazni koje predstavljaju alternativu pritvoru odnosno zatvoru, nazor nad uvjetno otpuštenim osobama, pružanje podrške i resocijalizacija po izvršenju kazne zatvora, kao i pružanje pomoći žrtvama, oštećenim i njihovim obiteljima.

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

- 4.1. Zavod, odnosno Uprava za izvršenje kaznenih sankcija nije postupila po preporuci Zaštitnika građana da se utvrdi odgovornost službenih osoba za povredu prava osuđenika koji je bio izložen torturi.
- 4.2. Nije povećana efikasnost postojećih internih kontrolnih mehanizama, odnosno nadzora nad radom zavoda i Uprave za izvršenje kaznenih sankcija. Odjel za nadzor nije izmješten iz Uprave za izvršenje kaznenih sankcija i organiziran kao jedinica Ministarstva pravde i državne uprave, kako bi obavljalo nadzor nad radom Uprave kao cjeline.
- 4.3. Zavodi, odnosno Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, otežano provode preporuke Zaštitnika građana koje se odnose na unapređenje smještajnih kapaciteta.
- 4.4. Zavodi, odnosno Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, otežano provode preporuke Zaštitnika građana koje se odnose na povećanje radne angažiranosti osuđenika, intenziviranje tretmanskog rada s osuđenicima (pojedinačnog i skupnog) i pripreme osuđenika za otpust.
- 4.5. Zavodi, odnosno Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, otežano provode preporuke Zaštitnika građana koje se odnose na unapređenje zdravstvene zaštite osobe na izvršenju kazne zatvora.
- 4.6. Zavodi, odnosno Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, ne postupaju po preporukama Zaštitnika građana po kojima osobe na izvršenju kazne zatvora koje imaju teške mentalne poremećaje trebaju biti izmještene iz redovitih smještajnih uvjeta.
- 4.7. Nije postupljeno po preporuci Zaštitnika građana da se službe za zdravstvenu skrb u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija izmjeste iz nadležnosti zavoda, odnosno Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, i da se stave pod nadležnost Ministarstva zdravlja.
- 4.8. Nije donesen Zakon o probaciji.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana je 2012. utvrdio kako je pritužitelju u vrijeme izdržavanja kazne zatvora povrijedeno pravo na fizički i psihički integritet jer je bio izložen torturi. Nadležnom tijelu je upućena preporuka da utvrdi odgovornost službenih osoba¹⁴², koju tijelo nije provelo. Javnom tužiteljstvu je o slučaju dostavljeno obavještenje, s relevantnom dokumentacijom, ali je tužiteljstvo tijekom izvještajnog perioda obustavilo svoje postupanje. Kako je adekvatna reakcija nadležnih tijela izostala, osuđenik je podnio ustavnu žalbu, po kojoj je Ustavni sud sredinom 2013. godine donio presudu utvrđujući da je osuđeniku u vrijeme izdržavanja kazne zatvora povrijedeno pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta.¹⁴³ Navedena odluka, pokraj prethodno donesenog akta Zaštitnika građana, predstavlja značajan korak u borbi protiv nekažnjivosti za torturu u Republici Srbiji.

Uprava za izvršenje kaznenih sankcija, odnosno zavodi za izvršenje kaznenih sankcija, u budućem radu trebaju u punom opsegu ostvarivati svoju ulogu u borbi protiv nekažnjivosti za zlostavljanje, tako što će poduzimati sve potrebne mjere i aktivnosti da do zlostavljanja ne dođe, kao i tako što će provoditi blagovremene i temeljne postupke kako bi se ispitali svi argumentirani navodi o zlostavljanju i utvrdila individualna (subjektivna i objektivna) odgovornost službenika.

U tom je cilju potrebno ojačati mandat i ovlasti postojećeg internog kontrolnog mehanizma (Odjel za nadzor), između ostalog i na taj način što će se izmjestiti iz Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, i predstavljati posebnu organizacijsku jedinicu Ministarstva pravde i državne uprave. To ne samo što će omogućiti obavljanje poslova nadzora nad radom Uprave kao cjeline, već će predstavljati mehanizam koji može pružiti veliki doprinos u sprečavanju zlostavljanja u zatvorskom sustavu.

Tijekom 2013. godine provedene su adaptacije pojedinih smještajnih kapaciteta u velikom broju zavoda, između ostalog u OZ Beograd, KPZ Srijemska Mitrovica, KPZ Niš, KPZ za mlađe Valjevo, OZ Čačak i OZ Negotin, čime su ti objekti usklađeni s važećim standardima.

Usprkos smanjenju ukupnog broja osoba na izvršenju kazne zatvora po osnovi provedene amnestije, izvršenim adaptacijama pojedinih smještajnih kapaciteta, kao i vidnim naporima Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, kao i upravitelja zavoda da unaprijede organizaciju rada, veliki kazneno-popravni zavodi¹⁴⁴ su i dalje prenaseljeni. Veliki broj prostorija je i dalje ruiniran, tako da se može konstatirati da ne ispunjavaju materijalne i druge životne uvjete propisane važećim standardima.

Velikom broju osoba na izvršenju kazne zatvora nije omogućeno da raspoloživo vrijeme tijekom dana provedu izvan spavaonice, u zajedničkim prostorijama s drugim osuđenicima.¹⁴⁵ To se ne ostvaruje ni u KPZ Beograd, novosagrađenom zatoru(?!), u kojem po blokovima nisu formirane zajedničke prostorije, tako da su osuđenici sve vrijeme zaključani u ćeliji (osim do dva sata dnevno na svježem zraku).

Usprkos učinjenom velikom pomaku u povećanju uposlenosti osuđenika¹⁴⁶, preostao je i dalje veliki broj osoba na izvršenju kazne zatvora koje nisu radno angažirane. Potrebna

142 Predmet 12-3630/12.

143 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije br. Už- 4100/11.

144 KPZ Srijemska Mitrovica, KPZ Požarevac-Zabela i KPZ Niš.

145 Npr. u VII Paviljonu KPZ Požarevac-Zabela i II Paviljonu KPZ Niš.

146 Npr. u KPZ Srijemska Mitrovica je uposleno oko 700 osuđenika.

su daljnja intenziviranja aktivnog, individualnog i kolektivnog tretmanskog rada odgojitelja s osuđenim osobama. Neophodno je unaprijediti sustav naknadnog razvrstavanja osuđenih, u smislu stvaranja mogućnosti da osuđenici zbog dobrog vladanja prelaze u povoljniju odgojnu skupinu, na koji način će se smanjiti veliki broj osuđenika koji se otpuštaju iz zavoda izravno iz zatvorenog odjela.

Programi koji se sačinjavaju radi pružanja socijalne podrške pomoći osuđenicima nakon otpuštanja iz zavoda su i dalje paušalni, tako da je osuđenik nakon otpuštanja prepusten sam sebi, što pojačava opasnost da će kao osoba koje nije adekvatno prilagođena životu izvan zatvorskih uvjeta, ponovno učiniti kazneno djelo.

I dalje su prisutni brojni nedostaci u pružanju zdravstvene zaštite osobama na izvršenju kazne zatvora, kao i osiguravanju lijekova i terapije. Liječnički pregledi po prijamu u zatvor su paušalni, ne postoje jedinstveni protokoli, uglavnom se ne obavljaju redoviti liječnički pregledi osuđenika u intervalima kraćim od tri mjeseca, liječnik bolesne ne pregleda svakodnevno. Uobičajno je da terapije dijeli nemedicinsko osoblje. Prisutna je pojava da nemedicinsko osoblje prisustvuje liječničkim pregledima i kada to ne zahtijeva zdravstveni djelatnik, čime se povređuje privatnost osuđenika i pravo na tajnost podataka o njihovom zdravstvenom stanju. Službe za zdravstvenu skrb u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija i dalje su pod nadležnošću zavoda, odnosno Uprave za izvršenje kaznenih sankcija, umjesto da su pod nadležnošću Ministarstva zdravlja.

Potrebno je načiniti dodatne napore da se osobama s invaliditetom osigura smještaj i asistencija koja odgovara njihovim potrebama, prije svega treba prilagoditi mokre čvorove, postaviti neophodne rampe, vrata prilagoditi širini kolica. Poseban problem je što se u redovitom zatvorskom smještaju i dalje nalaze osuđenici s teškim mentalnim poremećajima, u kojem ne postoje uvjeti za njihovo liječenje i tretman. Ta osobe treba premjestiti u specijalnu zatvorsku bolnicu, odnosno stacionarnu zdravstvenu jedinicu unutar zavoda (u kojoj postoje uvjeti za njihovo liječenje i tretman), ili drugu odgovarajuću zdravstvenu ustanovu.

U jedinom zatvoru za žene, sve osuđenice, bez obzira na odgojnu skupinu u koju su raspoređene, kao i sve prekršajno kažnjene žene na kaznu zatvora, smještene su u kapacitetima zatvorenog tipa, opasanim visokim zidovima.¹⁴⁷

Usprkos preporuci Zaštitnika građana¹⁴⁸ nije donesen Zakon o probaciji, u cilju zaštite društva od kriminaliteta, resocijalizacije izvršitelja kaznenih djela i njihove reintegracije u zajednicu, kao i radi pružanja pomoći žrtvama, oštećenima i njihovim obiteljima.

6. Karakteristični slučajevi

Povreda prava na zdravstvenu zaštitu¹⁴⁹

Zaštitnik građana je primio pritužbu, koju je u ime osuđene osobe podnijela njegova majka, a u kojoj ukazuje na njegovo loše zdravstveno stanje i povredu prava na zdravstvenu zaštitu jer mu Kazneno-popravni zavod u Srijemskoj Mitrovici nije omogućio obavljanje

147 Izvješće o posjetu KPZ za žene br. 71-66/13 od 24.12.2013. godine.

148 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu dostupno je na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf>

149 Predmet br. 12-3677/13.

potrebnog specijalističkog pregleda krvnih žila kolor doplerom. Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada, Zavod je obavijestio Zaštitnika građana da je osuđenoj osobi zakazan specijalistički pregled, a potom i da je na pregled sproveden, tako da je otklonjen propust na koji je u pritužbi ukazano, a Zaštitnik građana je obustavio postupak kontrole.

*Unaprijeđeni smještajni uvjeti u KPZ
za maloljetnike u Valjevu¹⁵⁰*

Pritužitelj je naveo kako kaznu zatvora izdržava u neuvjetnim suterenskim prostorijama Kazneno-popravnog zavoda za maloljetnike u Valjevu, ističući da su male, nehigijenske, ruinirane, neprozračene i nedovoljno osvijetljene. Zaštitnik građana je obavio posjet pritužitelju i na licu mjesta se neposrednim opažanjem uvjerio kako su navodi pritužitelja osnovani. Shodno tome, Zaštitnik građana je uputio preporuku zavodu da otkloni utvrđene nedostatke. Postupajući po preporuci Zavod je bez odgađanja započeo usklađivanje s važećim standardima. Zaštitnik građana će u sljedećem (follow-up) posjetu ispitati je li preporuka provedena u potpunosti.

7. Prijedlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave

1. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba nastaviti s aktivnostima usklađivanja smještajnih uvjeta u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija s važećim standardima.
2. **Zavodi za izvršenje kaznenih sankcija** trebaju svim osobama na izvršenju kazne zatvora omogućiti da raspoloživo vrijeme tijekom dana provode izvan spavaonice, u zajedničkim prostorijama s drugim osuđenicima.
3. **U zavodima za izvršenje kaznenih sankcija** treba nastaviti s unapređivanjem radnog angažiranja osoba na izvršenju kazne zatvora.
4. **U zavodima za izvršenje kaznenih sankcija** treba intenzivirati individualni i kolektivni tretmanski rad odgojitelja s osuđenim osobama. Neophodno je unaprijediti sustav naknadnog razvrstavanja osuđenika.
5. **U zavodima za izvršenje kaznenih sankcija** treba unaprijediti zdravstvenu zaštitu, kako u liječenju i obavljanju pregleda, tako i u pružanju terapije i u pogledu osiguravanja lijekova.
6. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba osigurati da osobe s teškim mentalnim poremećajima koje izdržavaju kaznu zatvora budu izmještene iz redovitog zatvorskog smještaja i da im se pruži zdravstvena zaštita primjerena njihovoj bolesti i potrebi za liječenjem.
7. **Službe za zdravstvenu zaštitu u zavodima za izvršenje kaznenih sankcija** trebaju biti u sustavu zdravstvene skrbi, odnosno pod nadležnošću Ministarstva zdravljia.
8. **U zavodima za izvršenje kaznenih sankcija** trebaju se obavljati redoviti, periodični nadzori nad stručnim radom zdravstvenih službi.

150 Predmet br. 12-1949/13

9. **Uprava za izvršenje kaznenih sankcija** treba osigurati povećanje broja zaposlenika u službi za tretman u pojedinim zavodima za izvršenje kaznenih sankcija, a rad odgojitelja ne treba biti opterećen izvanzavodskim poslovima (npr. na poslovima izvršenja kazne „kućnog zatvora“).
10. **U zavodima za izvršenje kaznenih sankcija** potrebno je ostvarivati programe pripreme za otpust iz zatvora i ustanoviti posebne otpusne jedinice u kojima bi se osuđenici pripremali za život na slobodi.
11. **Ministarstvo pravde i državne uprave** treba pripremiti i Vladi uputiti nacrt zakona o probaciji i unaprijediti sustav prihvata osuđenika po otpuštanju s izvršenja kazne zatvora.
12. **Ministarstvo pravde i državne uprave** treba izmjestiti Odjel za nadzor iz Uprave za izvršenje kaznenih sankcija tako da nadzor nad radom Uprave kao cjeline vrši posebna organizacijska jedinica Ministarstva.

PSIHJATRIJSKE USTANOVE I USTANOVE SOCIJALNE SKRBI

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesen je Zakon o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama.¹⁵¹
- 1.2. Donesen je Pravilnik o vrsti i bližim uvjetima za obrazovanje organizacijskih jedinica i obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.¹⁵²
- 1.3. Donesen je Pravilnik o bližim uvjetima za primjenu fizičkog sputavanja i izolacije osoba s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama.¹⁵³

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Preporukama, izvješćima¹⁵⁴ i mjerama zagovaranja Zaštitnik građana je pridonio donošenju Zakona o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama.
- 2.2. Shodno preporukama i drugim zalaganjima Zaštitnika građana¹⁵⁵ donesen je Pravilnik o vrsti i bližim uvjetima za obrazovanje organizacijskih jedinica i obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.
- 2.3. Tijekom javne rasprave o Nacrtu zakona o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama prihvaćena je intervencija Zaštitnika građana da se umjesto fakultativnosti unese obveznost obrazovanja posebnih jedinica za obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici.

151 „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.

152 „Službeni glasnik RS“, broj 106/13.

153 „Službeni glasnik RS“, broj 94/13.

154 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu i Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu

155 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu i Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu

- 2.4. Shodno nedostacima konstatiranim u preporukama i izvješćama Zaštitnika građana¹⁵⁶ koji se odnose na postupak i evidenciju vezivanja uz nemirenih i nasilnih pacijenata, Ministar zdravlja donio je Pravilnik o bližim uvjetima za primjenu fizičkog sputavanja i izolacije osoba s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ne poštuju se rokovi za provođenje procesa deinstitucionalizacije u postupanju prema osobama s mentalnim smetnjama predviđeni Akcijskim planom uz Strategiju razvoja zaštite mentalnog zdravlja u Republici Srbiji.¹⁵⁷
- 3.2. U velikim psihijatrijskim bolnicama i dalje je smješten veliki broj pacijenata kojima nije potrebno daljnje bolničko liječenje, jer ne postoje uvjeti za njihovo zbrinjavanje u zajednici.
- 3.3. Zakonom o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama predviđena je izolacija osoba s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama.
- 3.4. U rezidencijalnim ustanovama socijalne skrbi i dalje je smješten veliki broj korisnika isključivo iz razloga što ne postoje uvjeti za njihovo zbrinjavanje u zajednici.
- 3.5. Rezidencijalne ustanove socijalne skrbi azilarnog tipa, ne samo što same po sebi nisu podobne za zbrinjavanje korisnika, već u njima postoji i nedostatak osoblja - liječnika, pedagoga i njegovatelja.
- 3.6. Nisu vidljive aktivnosti koje će u zakonom predviđenim rokovima dovesti do upodbljavanja broja korisnika rezidencijalne ustanove socijalne zaštite u njima sa zakonom utvrđenim ograničenjima.
- 3.7. U pojedinim rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite prisutna je pojava da su pojedini korisnici stalno zatvoreni u izolaciji, što predstavlja njihovo zlostavljanje.
- 3.8. Velikom broju osoba smještenih u najrazličitijim rezidencijalnim ustanovama socijalne skrbi ograničena je sloboda kretanja (zaključani su), mnogi od njih se povremeno fizički sputavaju (vezuju se), za što ne postoji valjana pravna ostova, niti su propisane odgovarajuće procedure.

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

- 4.1. U 2013. godini nije bilo neprovedenih preporuka ili drugih akata Zaštitnika građana.

5. Obrazloženje

Shodno preporukama iznesenim u izvješćima Zaštitnika građana¹⁵⁸, tijekom 2013. godine donesen je Zakon o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama¹⁵⁹. Zaštitnik građana

156 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu i Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu.

157 „Službeni glasnik RS“, broj 08/13.

158 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu i Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu.

159 „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.

pozdravlja njegovo donošenje, iako su usvojena pojedina rješenja koja nisu u skladu s upućenim Mišljenjem Zaštitnika građana na Nacrt zakona.¹⁶⁰ Prihvaćena je intervencija Zaštitnika građana da se umjesto fakultativnosti unese obveznost obrazovanja posebnih jedinica za obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici. Krajem izvještajnog perioda donesen je i Pravilnik o vrsti i bližim uvjetima za obrazovanje organizacijskih jedinica i obavljanje poslova zaštite mentalnog zdravlja u zajednici. Donošenjem navedenih propisa uspostavljen je pravni okvir za deinstitucionalizaciju u postupanju prema osobama s mentalnim smetnjama. Zaštitnik građana je stava da u tom cilju treba bez daljnjih odgađanja provesti sve potrebne aktivnosti. Rokovi predviđeni Akcijskim planom uz Strategiju razvoja zaštite mentalnog zdravlja u Republici Srbiji¹⁶¹ za racionalizaciju službi u sekundarnim i tercijarnim psihijatrijskim institucijama i za fokusiranje na dnevne bolnice i dispanzersko liječenje istekli su još 2008. Rok za uspostavljanje službi za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici istječe 2014. godine.

U prethodnim izvješćima Zaštitnika građana¹⁶² i u spomenutoj Strategiji konstatirano je kako velike psihijatrijske bolnice predstavljaju azile za izmještanje osoba s mentalnim smetnjama, kao i da je većina njih godinama institucionalizirana, najčešće zbog socijalnih razloga. Dugoročno zadržavanje pacijenata u dislociranim psihijatrijskim bolnicama, posebice u smještajnim uvjetima koji ne ispunjavaju važeće standarde samo po sebi – kao sustav može biti izvor pojedinačnih slučajeva torture, a u svakom slučaju predstavlja nečovječno i ponižavajuće postupanje. Shodno navedenom, Zaštitnik građana će s pozornošću pratiti predviđeni postupak deinstitucionalizacije, odnosno zbrinjavanje osoba s mentalnim smetnjama u zajednici.

U Zakon o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama unesene su odredbe koje reguliraju mjeru izolacije. Navedeno je u suprotnosti s važećim standardima. Izolacija osoba s teškim ili akutnim mentalnim smetnjama nije dopuštena¹⁶³, osamljivanje tih osoba, u bilo kom trajanju, predstavlja surovo, nečovječno ili ponižavajuće postupanje.¹⁶⁴ Posebno, primjena mjera izolacije ne predstavlja praksu u psihijatrijskim ustanovama u Srbiji. Stoga je Zaštitnik građana stava da Zakon treba izmijeniti, tako što će se brisati odredbe koje se odnose na izolaciju osoba s mentalnim smetnjama.

Zaštitnik građana je u prethodnom godišnjem izvješću ukazao na uočene nedostatke u radu psihijatrijskih bolnica u pogledu vezivanja uz nemirenih/nasilnih pacijenata, kao i evidencija koje se o tome vode. U cilju oticanja navedenih nepravilnosti, kao i odsustva jasnih procedura, tijekom izvještajnog perioda donesen je Pravilnik o bližim uvjetima za primjenu fizičkog sputavanja i izolacije osobe s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama. Zaštitnik građana pozdravlja donošenje Pravilnika u dijelu kojim je regulirano fizičko sputavanje. Mjeru sputavanja treba provoditi u najmanjoj mjeri, imajući u vidu da bilo koji oblik sputavanja osoba s mentalnim smetnjama, čak i na kratak period, može predstavljati torturu i zlostavljanje.¹⁶⁵

160 Predmet 15–4286/12.

161 „Službeni glasnik RS“, broj 08/07.

162 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu i Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu.

163 Izvješće Komiteta UN protiv torture, 47. i 48. sjednica, UN Doc A/67/44 (2012).

164 Izvješće Specijalnog izvjestitelja UN za torturu za 2012. godinu, UN Doc A/22/53 (2013).

165 Izvješće Specijalnog izvjestitelja UN za torturu za 2012. godinu, UN Doc A/22/53 (2013),

Bez obzira na to što je Zakonom predviđena izolacija osobe s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama, Zaštitnik građana je stava da Pravilnikom nije trebalo bliže uređivati primjenu bilo kakvog oblika njihovog osamljivanja, jer je takvo postupanje protivno važećim standardima. Poput Zakona, i postojeći Pravilnik treba izmijeniti, tako što će se brisati odredbe koje se odnose na izolaciju osobe s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama.

Zaštitnik građana je tijekom izvještajnog perioda uputio preporuku¹⁶⁶ da u slučaju sumnje u relevantnost izjave volje pacijenta, odnosno u njegovu sposobnost za rasuđivanje, hospitalizaciju te osobe u psihijatrijsku bolnicu ne treba vršiti na temelju izjave o suglasnosti za prijam u bolnicu. Hospitalizaciju ovih osoba treba vršiti suglasno propisima koji uređuju smještaj bez pristanka osobe s mentalnim smetnjama, odnosno zadržavanje bez pristanka u psihijatrijsku ustanovu

U velikim rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite i dalje je smješten veliki broj korisnika isključivo iz razloga što ne postoje uvjeti za njihovo zbrinjavanje u zajednici. Korisnici koji su na dugi rok smješteni u tim azilarnim ustanovama su izopćeni iz redovitog socijalnog okruženja, pa vremenom gube socijalne i druge vještine i postaju sve manje sposobni za samostalan život. Navedeno, uvezši u obzir i smještajne uvjete koji ne ispunjavaju važeće standarde, samo po sebi – kao sustav može biti izvor pojedinačnih slučajeva torture, a u svakom slučaju predstavlja nečovječno i ponižavajuće postupanje.

Postojeće rezidencijalne ustanove socijalne zaštite, ne samo što nisu podobne za zbrinjavanje korisnika, već u njima postoji i nedostatak osoblja, prije svega liječnika, pedagoga i njegovatelja, a nisu ni vidljive aktivnosti koje će u zakonom predviđenim rokovima dovesti do upodobljavanja broja korisnika u njima sa zakonom utvrđenim ograničenjima. Shodno tome, Zaštitnik građana je stava da je potrebno bez daljnjih odgađanja intenzivirati aktivnosti na deinstitucionalizaciji, odnosno smanjivanju kapaciteta i gašenju postojećih rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite, kao i zbrinjavanju njihovih korisnika u zajednici.

U pojedinim rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite pojedini korisnici su stalno u izolaciji. Izolacija osoba s teškim ili akutnim mentalnim smetnjama nije dozvoljena¹⁶⁷; osamljivanje tih osoba, u bilo kom trajanju, predstavlja surovo, nečovječno ili ponižavajuće postupanje.¹⁶⁸ Potrebno je odmah prekinuti s praksom izolacije korisnika.

Velikom broju osoba smještenih u najrazličitijim rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite ograničena je sloboda kretanja (zaključani su), mnogi od njih se povremeno fizički sputavaju (vezuju se), za što ne postoji valjana pravna osnova, niti su propisane odgovarajuće procedure. Navedeno se opravdava time što su te osobe lišene poslovne sposobnosti, odnosno da je to u njihovom interesu. Potrebno je donijeti propise kojima će se regulirati uvjeti i procedure lišavanja slobode i vezivanja korisnika u rezidencijalnim ustanovama socijalne zaštite.

166 Predmet br. 12-907/12.

167 Izvješće Komiteta UN protiv torture, 47. i 48. sjednica, UN Doc A/67/44 (2012).

168 Izvješće Specijalnog izvjestitelja UN za torturu za 2012. godinu, UN Doc A/22/53 (2013).

6. Karakteristični slučajevi

Propusti u postupku hospitalizacije osoba s mentalnim smetnjama¹⁶⁹

U provedenom postupku, Zaštitnik građana je utvrdio kako je pritužilja zbog narušavanja javnog reda i mira dovedena u psihijatrijsku bolnicu od strane policije i hitne pomoći, s uputnicom liječnika službe hitne pomoći za stacionarno liječenje zbog psihomotorne agitiranosti, agresivnog ponašanja i prijetnji samoubojstvom. Pritužilja je zadržana devet dana na liječenju u zatvorenom odjelu bolnice.

Imajući u vidu psihičko stanje pritužilje koje dovodi u sumnju relevantnost njene izjave volje u momentu dovođenja u bolnicu od strane policije, Zaštitnik građana je našao da je hospitalizacija pritužilje na temelju njene izjave o suglasnosti za prijam u bolnicu bila nezakonita.

Bolnici je upućena preporuka da se u budućim slučajevima kada postoje razlozi za sumnju u relevantnost izjave volje građanina/građanke, odnosno u njihovu sposobnost za rasuđivanje, hospitalizacija vrši isključivo suglasno propisima koji uređuju smještaj bez pristanka osobe s mentalnim smetnjama, odnosno zadržavanje bez pristanka u psihijatrijsku ustanovu.

7. Prijedlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave

1. **Ministarstvo zdravlja** treba bez dalnjih odgađanja provesti sve potrebne aktivnosti usmjerene na racionalizaciju službi u sekundarnim i tercijarnim psihijatrijskim institucijama, fokusiranje na dnevne bolnice i dispanzersko liječenje i započeti intenzivne aktivnosti na uspostavljanju službi za zaštitu mentalnog zdravlja u lokalnoj zajednici.
2. Iz Zakona o zaštiti osoba s mentalnim smetnjama i Pravilnika o bližim uvjetima za primjenu fizičkog sputavanja i izolacije osoba s mentalnim smetnjama koje se nalaze na liječenju u psihijatrijskim ustanovama potrebno je brisati odredbe koje se odnose na izolaciju.
3. **Psihijatrijske ustanove** ne trebaju vršiti hospitalizaciju osobe za koju postoje razlozi za sumnju u relevantnost njegove izjave volje, odnosno u njegovu sposobnost za rasuđivanje, samo na temelju izjave o suglasnosti na prijam u bolnicu.
4. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba bez dalnjih odgađanja intenzivirati aktivnosti na sveobuhvatnoj deinstitucionalizaciji, odnosno smanjivanju kapaciteta i gašenju postojećih rezidencijalnih ustanova socijalne zaštite, kao i zbrinjavanju njihovih korisnika u zajednici.
5. **Rezidencijalne ustanove socijalne zaštite** trebaju odmah prekinuti s praksom izolacije korisnika.
6. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba propisima predvidjeti uvjete i propisati procedure za ograničenje slobode kretanja i fizičkog sputavanja u rezidencijalnim ustanovama socijalne skrbi.

169 Predmet br. 12-907/12.

POSTUPANJE PREMA TRAŽITELJIMA AZILA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Na državnoj razini formirana je Projektna skupina u cilju unapređenja postupanja prema tražiteljima azila.
- 1.2. Komesarijat za izbjeglice i migracije osigurao je smještaj za veliki broj osoba koje su izrazile namjeru tražiti azil u Srbiji.
- 1.3. Ministarstvo unutarnjih poslova i Komesarijat za izbjeglice i migracije u potpunosti ostvaruju svoje zakonom utvrđene nadležnosti u postupku prihvata povratnika deportiranih iz zapadnoeuropskih zemalja u postupku readmisije.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je kontrolnim i preventivnim aktivnostima utvrdio propuste i usmjeroj pozornost institucija i javnosti na uvećavanje izazova i problema u pogledu tretmana azilanata i iregularnih migranata.
- 2.2. Pružanje dobrih usluga i posredovanje Zaštitnika građana pridonijeli su formiranju Projektne skupine na državnoj razini, s ciljem unapređenja postupanja prema tražiteljima azila.
- 2.3. U skladu s preporukama Zaštitnika građana Komesarijat za izbjeglice i migracije je unaprijedio zbrinjavanje osoba koja su izrazile namjeru tražiti azil u Srbiji.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ministarstvo unutarnjih poslova ne postupa u skladu s važećim propisima u situacijama kada zatekne stranca koji bez važećih isprava i pravne osnove boravi na teritoriju Republike Srbije.
- 3.2. Ministarstvo unutarnjih poslova nije formiralo Ured za azil, kadrovske i tehničke posobljenu jedinicu podobnu ostvariti zakonom predviđenu funkciju.
- 3.3. Policija postupa iznimno neefikasno u postupcima registracije stranaca koji su izrazili namjeru tražiti azil i u postupcima za davanje azila.
- 3.4. Komesarijat za izbjeglice i migracije nije osigurao smještaj u centrima za azil svim osobama koje su izrazile namjeru tražiti azil u Srbiji.

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

- 4.1. Komesarijat za izbjeglice i migracije nije osigurao smještaj u centrima za azil svim osobama koje su izrazile namjeru tražiti azil u Srbiji, a u skladu s preporukom Zaštitnika građana.
- 4.2. Usprkos preporuci Zaštitnika građana, centri za azil su nastavili s čuvanjem soba, odnosno kreveta tražiteljima azila koji su na „dopustu“.

5. Obrazloženje

Tijekom 2013. godine Zaštitnik građana je posvetio posebnu pozornost položaju tražitelja azila u Republici Srbiji, kao i prihvatu državljana Srbije koji su vraćeni iz zemalja Zapadne Europe po osnovi sporazuma o readmisiji.

Na temelju više posjeta centrima za azil sačinjena su izvješća¹⁷⁰ iz kojih proističu nepravilnosti u radu, prije svega u pogledu neophodnosti da se osigura smještaj i svakovrsno zbrinjavanje za sve osobe koje pristignu u Centar, naročito obitelji s djecom. Naime, tijekom posjeta, u obližnjim šumama pokraj Centra za azil u Bogovađi zatican je veliki broj nezbrinutih migranata, prosječno preko 200.

Zaštitnik građana je prepoznao da problem nije samo u pogledu zbrinjavanja osoba koje su izrazile namjeru tražiti azil u Srbiji, odnosno njihovog smještanja u centre za azil, već da je suštinski problem u postojanju brojnih propusta u radu Ministarstva unutarnjih poslova u odnosu na zatečene iregularne migrante. Po pravilu policijski službenici propuštaju zatečene migrante pretresti, odmah identificirati, fotografirati i uzeti njihove biometrijske podatke (otisci prstiju i sl), kao i sprovesti ih u prihvatalište za strance, ili, ako su izrazili namjeru da će tražiti azil u Srbiji, u neki od centara za azil. Osim toga, nije formiran Ured za azil, kao kadrovski i tehnički sposobljena jedinica podobna ostvariti zakonom predviđenu funkciju.

Na temelju pruženih dobrih usluga i posredovanja Zaštitnika građana radi unapređenja rada tijela uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava i sloboda, na državnoj razini formirana je Projektna skupina u cilju unapređenja postupanja prema tražiteljima azila.

Zaštitnik građana je na temelju brojnih nezakonitosti i nepravilnosti koje je uočio tijekom izvještajnog perioda uputio sustavnu preporuku Ministarstvu unutarnjih poslova i Komesarijatu za izbjeglice i migracije, u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti i unapređenja postupanja u ovoj oblasti.¹⁷¹

Zaštitnik građana je tijekom 2013. godine obavio četiri posjeta zračnoj luci „Nikola Tesla“, radi utvrđivanja činjenica o postupanju prema osobama koja se vraćaju u Republiku Srbiju po osnovi odluke nadležnih vlasti država s kojima su zaključeni sporazumi o readmisiji. Nisu uočene bilo kakve nepravilnosti u postupku prihvata tih osoba od strane Ministarstva unutarnjih poslova, a Komesariat za izbjeglice i migracije poduzima sve mjere iz svoje nadležnosti u pogledu pružanja potrebne podrške.

6. Karakteristični slučajevi

Čuvanje soba i kreveta u Centru za azil tražiteljima azila koji su na „dopustu“¹⁷²

Zaštitnik građana je tijekom posjeta Centru za azil u Bogovađi zatekao veliki broj obitelji s djecom koja nisu bile zbrinute u prostorijama Centra, već su dane i noći provodili u dvorištu Centra, a većina u obližnjim šumama. Broj tih osoba je bio preko 200. Međutim,

170 Predmet br. 71-59/13 i br. 12-2255/13.

171 Predmet br. 75-6/14.

172 Predmet br. 71-176/12.

tijekom obilaska prostorija Centra, Zaštitnik građana je uočio kako su pojedine sobe, odnosno pojedini kreveti prazni. Objasnjeno je kako se oni čuvaju za tražitelje azila kojima je odobren višednevni dopust.

Zaštitnik građana je uputio preporuku Centru da prekine s praksom čuvanja soba, odnosno kreveta tražiteljima azila koji su na „dopustu”, i da se svi oslobođeni kapaciteti odmah ustupe tražiteljima azila koji čekaju smještaj u Centru. Uzakano je da tražitelji azila ne stječu pravo na određenu sobu ili krevet u Centru, već da imaju samo pravo na smještaj, te da je u uvjetima nedostatka smještajnih kapaciteta potpuno neprimjereno čuvanje soba, odnosno kreveta odsutnim tražiteljima azila.

Centar za azil nije postupio po preporuci Zaštitnika građana i tijekom cijelog izvještajnog perioda je nastavio sa spomenutom praksom.

7. Prijedlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave

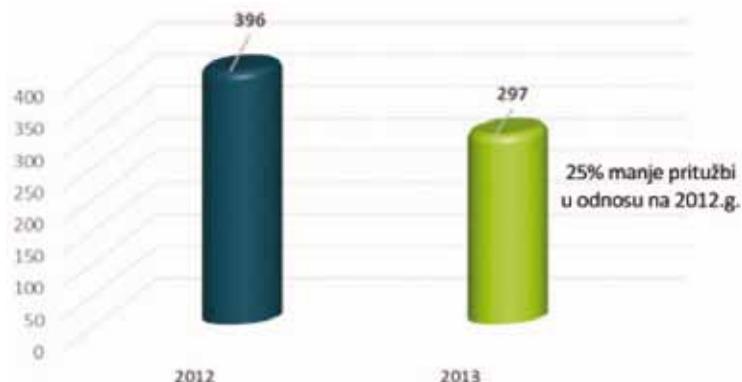
1. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba osigurati da policijski službenici svakog stranca zatečenog bez isprava, kao i svakog drugog stranca koji je nezakonito u Srbiji, pretresu, identificiraju, fotografiraju, uzmu njihove biometrijske podatke, te unesu podatke u evidencije, kao i da ih sprovedu u prihvatište za strance, ili, ako su izrazili namjeru da će tražiti azil u Srbiji, u neki od centara za azil.
2. Stranac koji nezakonito boravi u Srbiji bit će bez nepotrebnih odgađanja prinudno udaljen, u koju će se namjenu u proračunu osigurati potrebna financijska sredstava.
3. **Komesarijat za izbjeglice i migracije** treba osigurati smještaj i svakovrsno zbrinjavanje svim strancima upućenim/sprovedenim u centre za azil.
4. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba formirati Ured za azil, izvan Uprave granične policije, kao kadrovski i tehnički sposobljenu jedinicu podobnu ostvariti zakonom predviđenu funkciju.
5. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba osigurati da se po formiranju Ureda za azil ažurno vodi postupak azila i da se u svakom konkretnom slučaju cijeni potreba za donošenjem mjera ograničenja kretanja te osobe.
6. **Centri za azil** će prekinuti praksi odobravanja dopusta izvan Centra i „čuvanja“ soba, odnosno kreveta, strancima koji su po bilo kojoj osnovi napustili Centar.
7. **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba osigurati da stranac: koji ne podnese zahtjev za azil u propisanom roku; čiji je zahtjev za azil odbačen ili odbijen; ili je odlučeno da se postupak obustavi; odmah prinudno udalji iz Srbije.

II PRITUŽBE

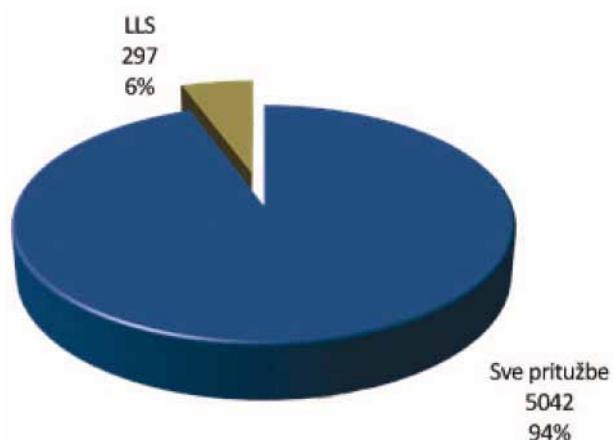
U oblasti prava osoba lišenih slobode, Zaštitnik građana je primio 290 pritužbi, a po vlastitoj inicijativi istraživao je 7 slučajeva.¹⁷³ Spomenutih 290 pritužbi čini 5,89% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2013. godini. Broj pritužbi u 2013. godini je smanjen za oko 25% u odnosu na prethodnu.

173 Za potrebe ovog izvješćea pod pritužbama se smatraju i predmeti pokrenuti vlastitom inicijativom.

Grafikon 19 - Prava osoba lišenih slobode - broj primljenih pritužbi u odnosu na 2012. godinu



Grafikon 20 - Prava osobe lišenih slobode - pritužbe u oblasti u odnosu na sve primljene pritužbe



Zaštitnik građana je u oblasti prava osoba lišenih slobode u 2013. godini primio u rad ukupno 297 predmeta. Okončao je rad na 192 predmeta iz 2013. godine, dok je 105 i dalje u proceduri.

Grafikon 21 - Prava osoba lišenih slobode - rad na predmetima iz 2013. godine



U izvještajnom razdoblju, Zaštitnik građana je okončao ukupno 365 predmeta, od kojih je 192 iz 2013. godine, a ostatak iz ranijih godina.

Tabela 34 - Prava osoba lišenih slobode - način na koji je okončan rad na predmetima iz 2013. i ranijih godina

Odbačene pritužbe	185	50,68%
Neosnovane pritužbe	91	24,93%
Odustanak pritužitelja	42	11,51%
Tijelo otklonilo propust po saznanju da je pokrenut postupak kontrole njegovog rada (obustava postupka)	31	8,49%
Predmeti obuhvaćeni preporukama	11	6,29%
Pritužbe iz kojih su proistekle preporuke	14	3,84%
Smrt pritužitelja	2	0,55%
Ukupno	365	

Pritužbe se odbacuju zbog nenađežnosti, nepravovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Tabela 35 - Prava osoba lišenih slobode - razlozi za odbačaj pritužbe u 2013.

Nenađežnost PP - upućen na nadležno tijelo	83	44,86%
Preuranjena-posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	73	39,46%
Neuredna pritužba	17	9,19%
Anonimna pritužba	8	4,32%
Nepravovremena pritužba	4	2,16%
Ukupno:	185	

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

Kao što se vidi iz tabele 2 u 84,32% odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savjetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim tijelima.

Tabela 36 - Prava osoba lišenih slobode - pružena savjetodavno-pravna pomoć

	broj	postotak
Odbačene pritužbe	185	100%
Nenađežnost - upućen na nadležno tijelo	83	44,86%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	73	39,46%
Ukupno: pružena savjetodavno-pravna pomoć	156	84,32%

Postupajući po pritužbama iz 2013. godine i ranijih godina, nadležnim tijelima upućeno je ukupno 12 preporuka, koje su se odnosile na 14 predmeta. Do 31.12.2013. godine nadležna tijela izvršila su 8 preporuka, jednu nisu, dok su ostale još uvijek u roku za postupanje.

Napomena: Zaštitnik građana je u oblasti prava osoba lišenih slobode, obavljajući poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, nadležnim tijelima uputio tijekom 2013. godine 263 preporuke u oblasti prava osoba lišenih slobode čime se broj preporuka u ovoj oblasti povećao na 275 preporuka.

Tabela 37 - Prava osoba lišenih slobode - postupanje po preporukama iz 2013.

	preporuke	broj	postotak
Ukupno		12	100
izvršene		8	66,67
neizvršene		1	8,33
u roku za izvršenje		3	25,00

U ovoj oblasti u 297 pritužbi evidentirano je 319 povreda različitih prava. Najveći broj pritužbi odnosio se na povrede građanskih i političkih prava, posebna prava osoba lišenih slobode, povrede ekonomskih i socijalnih prava, ali su se pritužitelji obraćali i zbog povrede prava na dobru upravu.

Tabela 38 - Prava osoba lišenih slobode - povrede prava na koja su ukazivali pritužitelji

Građanska i politička	116	39.06%
Posebna prava osoba lišenih slobode	112	37.71%
Ekonomski socijalna kulturna	91	30.64%
Pravo na dobru upravu	62	20.88%
Ukupno	319	

Najveći broj povreda prava u okviru građanskih i političkih prava kod kategorije osoba lišenih slobode odnosio se na pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku, pravo na zaštitu od mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta.

Tabela 39 - Posebna prava osoba lišenih slobode, njihov broj i postotak

Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%	Vrsta povrijeđenog prava	Broj	%
Smještaj	16	14.29%	Pravo na prijem paketa i novčanih pošiljki	4	3.57%
Pravo na premještaj	11	9.82%	Amnestija	4	3.57%
Raspoređivanje	11	9.82%	Higijena	4	3.57%
Prehrana i kantina	9	8.04%	Prekid izvršenja kazne zatvora	3	2.68%
Pravo na boravak u posebnoj prostoriji	9	8.04%	Pravo na podnesak, pritužbu i žalbu osuđenika	3	2.68%
Disciplinski postupak	7	6.25%	Slobodno vrijeme izvan zatvorenih prostorija	3	2.68%
Posebna prava osuđenika	7	6.25%	Odjeća, rublje, obuća	1	0.89%
Kategorizacija	7	6.25%	Usamljenje	1	0.89%
Uvjetni otpust	5	4.46%	Pravo na telefonske razgovore	1	0.89%
Pravo na posjete	5	4.46%	Pravo na dopust	1	0.89%

Najveći broj pritužbi ukazivao je na povrede prava od strane ustanova u oblasti izvršenja kaznenih sankcija. S obzirom na to da se osobe lišene slobode u velikoj mjeri pritužuju na rad pravosudnih tijela, prije svega na povredu prava na pravično suđenje, pravosudna tijela su zastupljena u velikom broju u njihovim pritužbama. Što se tiče ministarstava, najveći broj pritužbi se odnosi na Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo pravde.

III OSTALE AKTIVNOSTI

Povodom preporuka i izvješća upućenih tijekom 2013. godine Zaštitnik građana je stupio u proces stalnog kooperativnog dijaloga s Upravom za izvršenje kaznenih sankcija Ministarstva pravde i državne uprave, Kazneno–opravnim zavodom u Srijemskoj Mitrovici, Ministarstvom zdravlja, Specijalnom psihijatrijskom bolnicom „Sveti Vračevi“ iz Novog Kneževca, Ministarstvom unutarnjih poslova, Policijskom upravom za Grad Beograd i Komesarijatom za izbjeglice i migracije.

Na Međunarodni dan UN za podršku žrtvama torture, 26. juna u Narodnoj skupštini održano je javno slušanje Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

U prosincu je organiziran okrugli stol na temu „Prevencija i kažnjivost za torturu“, kome su prisustvovali predstavnici svih nadležnih državnih tijela i stručne javnosti, a koji je bio posvećen izazovima i problemima s kojima se Republika Srbija susreće u prevenciji torture i u kažnjavanju učinitelja kaznenog djela zlostavljanja.

Zaštitnik građana je poduzeo niz aktivnosti u cilju zaštite prava tražitelja azila. Shodno opredijeljenosti za unapređenjem postupanja tijela javne vlasti u toj oblasti, Zaštitnik građana je sudjelovao na nekoliko skupova zajedno s predstvincima međunarodnih organizacija i civilnim sektorom. Zaštitnik građana je sudjelovao u nekoliko sastanaka Projektne skupine (i podskupine) Vlade Republike Srbije koja je formirana u cilju rješavanja problema tražitelja azila.

U svrhu promidžbe rada Zaštitnika građana i prevencije torture zamjenik Zaštitnika građana zadužen za oblast zaštite osobe lišenih slobode, održao je predavanja studentima Pravnog fakulteta, Medicinskog fakulteta i Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju, kao i predavanje u Liječničkoj komori Kragujevac.

Tijekom 2013. godine Zaštitnik građana je sudjelovao u projektima organizacija civilnog društva s kojima surađuje na polju prevencije zlostavljanja.

Kroz projekt „Program prevencije torture i rehabilitacija žrtava“, koji je provela Međunarodna mreža pomoći (IAN), organiziran je seminar Institucija i sloboda – o procesu deinsticijonalizacije i iskustvima iz Italije i održana konferencija Prevencija torture i rehabilitacija žrtava, dok je kroz projekt „Zajedno protiv torture“ s navedenom organizacijom Zaštitnik građana sudjelovao u konzultacijama za izradu Platforme o ulozi i suradnji organizacija civilnog društva u obavljanju poslova NPM-a i organizaciji seminara Uloga civilnog društva i eksperata u obavljanju poslova NPM-a – iskustva i izazovi. U okviru projekta „Zajedno protiv torture“ Zaštitnik građana je sudjelovao na tribinama o torturi i NPM-u koje su organizirane za studente i pripadnike romskog naselja.

S udrugom Helsinski odbor za ljudska prava u Srbiji Zaštitnik građana je sudjelovao u projektima „Jačanje Nacionalnog preventivnog mehanizma i zagovaranje prava institucionaliziranih osoba“ i „Reforma zatvorskog sustava u Srbiji 2012-2013“. U okviru ovih projekata

organizirane su dva studijska posjeta Nizozemskoj za zaposlene u NPM-u, održani treninzi za osoblje u zatvorenim institucijama u Nišu, Beogradu i Novom Sadu na temu „Uloga i značaj Nacionalnog preventivnog mehanizma u prevenciji torture”, kao i konferencija „Suradnja civilnog društva i države u procesu deinstitucionalizacije”. U suradnji s udrugom Inicijativa osoba s mentalnim invaliditetom (MDRI-S) održan je seminar na temu Uloga različitih aktera na polju monitoringa i zaštita prava djece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba s invaliditetom u zatvorenim ustanovama.

IV NACIONALNI MEHANIZAM ZA PREVENCIJU TORTURE

Zakonom o dopuni Zakona o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka¹⁷⁴, usvojenim 28. srpnja 2011. godine¹⁷⁵, propisano je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (u daljem tekstu: NPM) u suradnji s ombudsmانيا autonomnih pokrajina i udrugama čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda. Tijekom izvještajnog perioda Zaštitnik građana je u obavljanju poslova NPM surađivao s Pokrajinskim Zaštitnikom građana AP Vojvodine i s devet nevladinih organizacija koje su shodno sporazumima o suradnji zadužene sustavno pratiti položaj osoba lišenih slobode u određenim oblastima, i to: Beogradski centar za ljudska prava (oblast primjene policijskih ovlasti), JUKOM (oblast pritvora), Helsinski odbor u Srbiji (oblast izvršenja kaznenih sankcija), Međunarodna mreža pomoći (oblast prava osoba s mentalnim smetnjama u detenciji), MDRI (oblast prava osoba s invaliditetom u ustanovama socijalne skrbi), Viki-timološko društvo Srbije (oblast prava žena u zatvorskom sustavu), Centar za ljudska prava Niš (oblast prava osoba s invaliditetom u zatvorskom sustavu), Odbor za ljudska prava Valjevo i Dijalog Valjevo (oblast prava maloljetnika u zatvorskom sustavu).

Tijekom 2013. godine NPM je obavio 78 posjeta ustanovama u kojima su smještene osobe lišene slobode. Posjećene su 44 policijske postaje, 11 zatvora, 2 psihijatrijske bolnice, 1 ustanova socijalne skrbi domskog tipa, 15 privatnih domova za stare, 2 posjeta centrima za azil, a obavljena su i 4 monitoringa prihvata osoba vraćenih u postupku readmisije u zračnoj luci Nikola Tesla. Temeljem obavljenih posjeta, NPM posjećenim ustanovama dostavlja izvešća o posjetima, s preporukama za otklanjanje utvrđenih nedostataka u radu koji mogu dovesti ili dovode do torture ili zlostavljanja. Tijekom 2013. godine sačinjeno je 29 izvešća o posjetima, u kojima je nadležnim tijelima upućeno ukupno 275 preporuka.

Povodom upućenih izvešća s preporukama, tijekom 2013. godine NPM je stupio u proces stalnog kooperativnog dijaloga s Upravom za izvršenje kaznenih sankcija Ministarstva pravde i državne uprave, Kazneno-popravnim zavodom u Srijemskoj Mitrovici, Ministarstvom zdravlja, Specijalnom psihijatrijskom bolnicom „Sveti Vračevi“ iz Novog Kneževca, Ministarstvom unutarnjih poslova, Policijskom upravom za Grad Beograd i Komesarijatom za izbjeglice i migracije.

Na planu regionalne suradnje, NPM je ožujka 2013. godine organizirao sastanak u Beogradu na kome je оформљена Mreža NPM zemalja jugoistočne Europe¹⁷⁶. Na narednom

174 Službeni glasnik RS – međunarodni ugovori”, br. 7/11;

175 Srbija je potpisala Opcioni protokol uz Konvenciju protiv torture 2003. godine, ratificirala ga 2005. godine, a postala država članica 2006. godine podnošenjem ratifikacijskog instrumenta;

176 Članice mreže su: NPM Albanije, NPM Crne Gore, NPM Hrvatske, NPM Makedonije, NPM Srbije, NPM Slovenije i Ombudsman Bosne i Hercegovine, a u listopadu se pridružio i NPM Austrije.

sastanku NPM mreže održanom u listopadu, također u Beogradu, okupili su se članovi Medicinske skupine, koji su analizirali postojeće stanje u regiji, ulogu liječnika u radu NPM, kao i važeće standarde u oblasti zaštite prava osoba lišenih slobode na zdravstvenu zaštitu.

Na Dan Ujedinjenih naroda posvećenom borbi protiv torture, 26. lipnja 2013. godine u Narodnoj skupštini je održano javno slušanje Godišnjeg izvješća NPM za 2012. godinu, kojem su nazočili predstavnici svih relevantnih državnih tijela, neovisnih tijela, međunarodnih organizacija, stručne javnosti i civilnog društva.

U prosincu je organiziran okrugli stol na temu „Prevencija i kažnjivost za torturu“, kome su nazočili predstavnici svih relevantnih državnih tijela i stručne javnosti. Okrugli stol je bio posvećen izazovima i problemima s kojima se Republika Srbija susreće u prevenciji torture i u kažnjavanju učinitelja kaznenog djela zlostavljanja. Izvršenje zaključaka i preporuka usvojenih na ovom okruglom stolu, bit će sustavno praćeni tijekom 2014. godine.

Kako dalje - budućnost NPM-a

Zaštitnik građana je u proteklom razdoblju razvio metodologiju rada i ostvario brojne aktivnosti u obavljanju poslova NPM. NPM je do sada posjetio preko 140 ustanova i o tome sačinio izvješća, a u cilju prevencije zlostavljanja. Upućeno je oko 600 preporuka za otklanjanje utvrđenih nedostataka, od kojih su skoro sve prihvачene. S posjećenim ustanovama Zaštitnik građana stupio je u kooperativni dijalog u cilju provođenja preporuka. Zaštitnik građana je u obavljanju poslova NPM uspostavio suradnju s Pokrajinskim Zaštitnikom građana i 14 nevladinih organizacija. Uspostavio je izuzetnu suradnju s brojnim NPM, osnivač je mreže NPM zemalja Jugoistočne Europe, kojoj se priključuju i NPM izvan regije, a izdao je i nekoliko publikacija o prevenciji torture. Organiziran je veliki broj radionica i konferencija, kao i javno slušanje u Narodnoj skupštini povodom prethodnog Godišnjeg izvješća NPM. NPM održava stalni kontakt s Potkomitetom UN za prevenciju protiv torture. Naprijed navedeno rezultat je toga što je Zaštitnik građana u ovoj početnoj fazi postojeće resurse predviđene za obavljanje svoje opće nadležnosti preusmjerio za obavljanje poslova NPM. To je za posljedicu imalo da su zbog obavljanja poslova NPM bili smanjeni kapaciteti za obavljanje drugih nadležnosti Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana sa žaljenjem konstatira kako nisu stvoreni uvjeti za daljnji rad NPM u skladu s Opcionim protokolom u opsegu i kvaliteti, kako je naprijed navedeno. Naime, za efikasan rad NPM potrebno je, imajući u vidu relevantne okolnosti, ustanoviti autonomnu organizacijsku jedinicu u okviru Stručne službe Zaštitnika građana, s najmanje pet zaposlenih, osigurati neovisna finansijska sredstva koja po procjeni Zaštitnika građana iznose oko 10% proračuna Zaštitnika građana. Shodno navedenom u narednom razdoblju do osiguranja svih potrebnih uvjeta za rad NPM, Zaštitnik građana je prinuđen smanjiti aktivnosti u obavljanju poslova NPM, što će, ako se kapaciteti ne uspostave, biti od štete po nacionalni interes zaštite i unapređenja poštovanja ljudskih prava.

2.6. RESORI PROSVJETE I ZNANOSTI, OMLADINE I SPORTA, KULTURE, INFORMIRANJA I INFORMACIJSKOG DRUŠTVA I INTELEKTUALNE SVOJINE

PROSVJETA I ZNANOST

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Usvojen je Zakon o osnovnom obrazovanju i odgoju.¹⁷⁷
- 1.2. Usvojen je Zakon o srednjem obrazovanju i odgoju.¹⁷⁸
- 1.3. Usvojen je Zakon o obrazovanju odraslih.¹⁷⁹
- 1.4. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovama sustava obrazovanja i odgoja.¹⁸⁰
- 1.5. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju.¹⁸¹
- 1.6. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o učeničkom i studentskom standardu.¹⁸²
- 1.7. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja intenziviralo je rad na donošenju i usklađivanju podzakonskih akata.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Pokretanjem postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, Zaštitnik građana je pridonio intenziviranju rada ovog Ministarstva na donošenju i usklađivanju podzakonskih akata.

177 „Službeni glasnik RS“, br. 55/13.

178 „Službeni glasnik RS“, br. 55/13.

179 „Službeni glasnik RS“, br. 55/13.

180 „Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 52/11 i 55/13.

181 „Službeni glasnik RS“, br. 76/05, 100/07 - autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12 i 89/13.

182 „Službeni glasnik RS“, br. 18/10 i 55/13.

- 2.2. Postupanjem Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja po preporuci Zaštitnika građana otklonjen je propust na štetu više studenata Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Beogradu.
- 2.3. Nakon otpočinjanja kontrolnih postupaka od strane Zaštitnika građana, Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, ustanove obrazovanja i odgoja i visokoškolske ustanove otklanjale su propuste u radu dostavljanjem odgovora i odluka po zahtjevima građana.
- 2.4. Priopćenja za javnost Zaštitnika građana pridonijela su boljoj obaviještenosti građana o slučaju „mala matura“ i ukazala na brojne probleme u organizaciji polaganja završnog ispita svršenih osnovaca.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, ustanove obrazovanja i odgoja i visokoškolske ustanove ne odlučuju i ne odgovaraju uvijek blagovremeno, efikasno i u zakonom propisanim rokovima na zahtjeve građana.
- 3.2. Rad prosvjetnih inspektora nije uvijek pravovremen i efikasan, a izostaje i primjena nadzornih ovlasti koje prosvjetni inspektor Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja ima u odnosu na prosvjetne inspektore u jedinicama lokalne samouprave.
- 3.3. Nije usvojen Nacionalni okvir kvalifikacija Srbije - sustav nacionalnih kvalifikacija od prve do pете razine.
- 3.4. Nije donesen novi Zakon o udžbenicima kojim će se urediti način i postupak ocjene kvalitete, izdavanja, odobravanja udžbenika i nastavnih sredstava i njihove nabave.¹⁸³

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da se osigura efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja osobne odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obveze, i za propuste u provođenju mjera zaštite djeteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.¹⁸⁴
 - da Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, ustanove obrazovanja i odgoja i visokoškolske ustanove postupaju blagovremeno i efikasno po zahtjevima građana,
 - da Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja poduzme mjere kako bi se poboljšala efikasnost rada prosvjetne inspekcije.

183 Vidjeti u segmentu ovog izvješća posvećenom pravima djeteta.

184 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 159.

5. Obrazloženje

Za razliku od prethodnih izvještajnih perioda, suradnja Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja s Zaštitnikom građana je u značajnoj mjeri poboljšana, kako u blagovremenosti dostavljanja traženih izjašnjenja i informacija, tako i u pogledu postupanja po preporukama Zaštitnika građana. Nažalost, sjenu na stupanj ostvarene suradnje bacila je javna polemika Ministarstva s Zaštitnikom građana povodom brojnih propusta Ministarstva nakon saznanja o mogućim neregularnostima u organizaciji završnog ispita za učenike osnovnih škola.

Dan nakon polaganja prvog testa bilo je jasno kako je test neovlašteno distribuiran, bio dostupan na internetu i nelegalno prodavan u okolini škola. Ustanovljeno je kako je radnica tiskare u kojoj su tiskani testovi, narušivši sigurnosne procedure, iznijela primjerke testova. Ministarstvo je donijelo odluku da se, prilikom rangiranja kandidata za upis u srednje škole ne priznaju ostvareni bodovi na maloj maturi. Tom su odlukom promijenjeni kriteriji za bodovanje đaka, a time i rangiranje prilikom upisa u srednju školu.

Predmet pozornosti Zaštitnika građana bile su očigledne nezakonitosti i propusti prosvjetnih vlasti u rješavanju nastale situacije, ali i odbijanje nadležnih tijela i njihovih rukovoditelja da prihvate odgovornost za učinjene propuste koji će pratiti čitavu generaciju srednjoškolaca. Zabrinjavajući odnos Ministarstva prema vlastitoj odgovornosti kulminirao je pokušajem da se zabrani javna kritika i ospori stručnost i ovlasti Zaštitnika građana i drugih tijela da iznesu stav povodom propusta koji su bez presedana u povijesti srpskog školstva.

Ministarstvo, ustanove obrazovanja i odgoja i visokoškolske ustanove, na zahtjeve građana često odgovaraju s velikim kašnjenjem. Iako je nesporno da je autoritet Zaštitnika građana pridonio da mnogi postupci pred ovim tijelom i ustanovama budu okončani, stav Zaštitnika građana je da odlučivanje i pružanje informacija građanima ne smije čekati reakciju Zaštitnika građana po pritužbi stranke, već mora biti blagovremeno, efikasno i u skladu sa zakonom propisanim rokovima.

Donošenjem i usklađivanjem pravilnika koji uređuju vrste stručne spreme nastavnika, pomoćnih nastavnika, odgojitelja i stručnih suradnika za rad u osnovnim, srednjim školama i gimnazijama, otklonjen je značajan uzrok brojnih problema koji su pratili zapošljavanje u prosvjeti. Ovi podzakonski propisi sada se usklađuju sa zvanjima koja se stječu u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju i općim aktima visokoškolskih ustanova.

Rad prosvjetnih inspektora jedinica lokalne samouprave često karakteriziraju neblagovremeno vršenje inspekcijskih nadzora, propuštanja da se izvrše kontrolni inspekcijski nadzori i rijetka primjena drugih ovlasti propisanih za slučaj odbijanja kontrolirane ustanove da po naloženim mjerama postupi. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, s druge strane, rijetko koristi nadzorne ovlasti koje ima kao tijelo koje kontrolira pravilnu primjenu zakona.

Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji (NOKS), kao instrument čijom se primjenom uspostavlja sustav kvalifikacija usklađen sa zahtjevima društveno-ekonomskog razvoja i unapređuje kvaliteta obrazovne ponude, usvojen je za kvalifikacije u visokom obrazovanju 2010. godine. Još uvjek, međutim, nije usvojen NOKS za kvalifikacije u prvih pet razina obrazovanja. Postupak izrade ovog dokumenta je u tijeku, ali je istovremeno ministar prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja imenovao radnu skupinu za izradu Nacrta jedinstvenog Nacionalnog okvira kvalifikacija.

Ministarstvo je donijelo Pravilnik o standardima kompetencija ravnatelja ustanova obrazovanja i odgoja¹⁸⁵, čime je omogućeno da se bliže urede obuka i ispiti za ravnatelje ustanova obrazovanja i odgoja.

Ispitni rokovi, visina školarine, usluge koje pruža visokoškolska ustanova, pitanje studentskih stipendija i kredita, kao i pitanja upisa na različite razine studija, su problemi na koje studenti najčešće ukazuju obraćajući se Zaštitniku građana.

Zaštitnik građana i Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja prepoznali su problem priznavanja visokoškolskih isprava stečenih u inozemstvu. Na sastancima ovih dvaju tijela, Ministarstvo je ukazalo da će se prilikom donošenja novog Zakona o visokom obrazovanju posebna pozornost posvetiti pitanju priznavanja stranih visokoškolskih isprava u Republici Srbiji.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Preporukom Zaštitnika građana do nadzora nad radom Arhitektonskog fakulteta

Zaštitnik građana je utvrdio propust u radu Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja jer Ministarstvo nije izvršilo nadzor nad radom Arhitektonskog fakulteta Sveučilišta u Beogradu, po prijavama studenata. Ministarstvu je upućena preporuka da bez odgađanja postupi po prijavama, izvrši nadzor nad radom fakulteta i poduzme mjere iz svoje nadležnosti. Ministarstvo je obavijestilo Zaštitnika građana da je izvršilo nadzor, utvrdilo nedostatke u radu Fakulteta i naložilo Fakultetu da ih otkloni.

Potvrđivanje i objavljivanje međunarodnog ugovora, uvjet je za njegovu primjenu

Zaštitnik građana je utvrdio da Sporazum o uzajamnom priznavanju dokumenata u obrazovanju i reguliranja statusnih pitanja učenika i studenata, zaključen između Republike Srbije i Republike Srpske, nije potvrđen i objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Upućena je preporuka Ministarstvu prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja da poduzme mjere u cilju potvrđivanja i objavljivanja ovog sporazuma, a ubuduće da ne postupa po međunarodnim ugovorima koji nisu potvrđeni i objavljeni u skladu s Ustavom Republike Srbije. Ministarstvo je izradilo Nacrt zakona o potvrđivanju ovog sporazuma, koji je upućen Ministarstvu vanjskih poslova.

Slučaj „mala matura 2013.“

Kraj školske 2012./13. godine obilježio je poništen završni ispit svršenih osnovaca, tzv. „mala matura“, koja se polaže iz srpskog/materinjeg jezika i matematike. Rezultat s male maturu predstavlja, prema zakonu, jedan od ključnih kriterija za rangiranje prilikom upisa u srednju školu. Testovi za malu maturu našli su put do javnosti prije samog polaganja testa, što je moralno biti spriječeno, a kada već nije, test je morao biti ponovljen s novim zadacima u najkraćem roku. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja danima je poricalo da

185 "Službeni glasnik RS", br. 38/13

su testovi dospjeli do javnosti, trošeći dragocjeno vrijeme za organiziranje novog završnog ispita, a kada je to javno dokazano, poreklo je svaku svoju odgovornost iako je ministar za predsjednika Republičkog povjerenstva za provođenje završnog ispita odredio svog pomoćnika i na njega prenio, službenim aktom, dužnost, ovlasti i resurse da osigura tajnost testova.

Ministarstvo je propustilo reagirati dok je bilo moguće da se otklone ili umanje posljedice propusta, te Zaštitnik građana po prvi put nije mogao preporučiti mjere jer bi bilo koja preporuka, zbog proteka vrijemena, doveo do novih povreda prava djeteta i loših posljedica po djecu koja su štetu već pretrpjela. Zbog upornog odbijanja ministra prosvjete da prihvati kako je u radu Ministarstva načinjen bilo kakav propust, Zaštitnik građana je javno priopćio da se odgovornost za veliku štetu i povredu prava učenika mora tražiti na najvišem razini Ministarstva. U rekonstrukciji Vlade koja je nedugo zatim uslijedila, mjesto ministra zauzela je druga osoba.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

- 1. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba pripremiti i Vladi uputiti Nacrt zakona o visokom obrazovanju.
- 2. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba Nacrtom zakona o visokom obrazovanju urediti postupak priznavanja stranih visokoškolskih isprava.
- 3. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba predložiti, a nadležno tijelo usvojiti jedinstveni Nacionalni okvir kvalifikacija Srbije, odnosno da nadležno tijelo usvoji Nacionalni okvir kvalifikacija u Srbiji - sustav nacionalnih kvalifikacija od prve do pete razine.
- 4. Ministar prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba donijeti pravilnik kojim će se urediti obuka i ispiti za ravnatelja ustanova obrazovanja i odgoja.
- 5. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba osigurati blagovremeno i efikasno postupanje prosvjetnih inspektora.
- 6. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba osigurati da se na sve zahtjeve građana upućene kako Ministarstvu, tako i ustanovama obrazovanja i odgoja i visokoškolskim ustanovama, odgovara blagovremeno, efikasno i u zakonom propisanim rokovima.
- 7. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja i prosvjetne inspekcije jedinica lokalnih samouprava** trebaju u znatno većem opsegu kontrolirati postupanje ustanova obrazovanja i odgoja u slučajevima nasilja nad učenicima.
- 8. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja i prosvjetne inspekcije jedinica lokalnih samouprava** trebaju osigurati efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja osobne odgovornosti zaposlenih u školama za povredu zabrane nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, za povredu radne obveze i za propuste u provođenju mjera zaštite djeteta od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.
- 9. Ministarstvo prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja** treba, uvažavajući primjedbe stručne javnosti, pripremiti novi zakonski tekst koji uređuje oblasti odobravanja, izdavanja i nabave udžbenika i drugih nastavnih sredstava.

OMLADINA I SPORT

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Pripremljena je radna verzija Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprečavanju dopinga u sportu i stavljena javnosti na uvid.
- 1.2. Donesena je Uredba o nacionalnim priznanjima i novčanim nagradama.¹⁸⁶
- 1.3. Donesen je Pravilnik o dozvoli za rad sportskih stručnjaka.¹⁸⁷
- 1.4. Donesen je Pravilnik o stručnom osposobljavanju za obavljanje određenih stručnih poslova u sportu.¹⁸⁸

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Pokretanjem postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva omladine i sporta, Zaštitnik građana skrenuo je pozornost na potrebu da se postupak po Javnom pozivu za predlaganje kandidata za članstvo u Savjetu za mlade učini transparentnim, a sam poziv dostupnim svim potencijalnim kandidatima.
- 2.2. Nakon izvršene kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva omladine i sporta, tijelo uprave donijelo je Pravilnik o dozvoli za rad sportskih stručnjaka, kao i Pravilnik o stručnom osposobljavanju za obavljanje određenih stručnih poslova u sportu.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Natječajni postupak za izbor članova u Savjetu za mlade Vlade nije dovoljno transparentan.
- 3.2. Oblast ugovaranja između sportskih klubova/organizacija s maloljetnim sportašima nije uređena, na štetu djece-sportaša kao ekonomski neusporedivo slabije strane.

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

- 4.1. Zaštitnik građana uputio je Ministarstvu omladine i sporta Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o sportu.

5. Obrazloženje

Ministarstvo omladine i sporta je, nakon analize dosadašnje primjene Zakona o sprečavanju dopinga u sportu uočilo nedostatake i nepreciznosti te je započelo rad na izmjenama

186 „Službeni glasnik RS“, broj 8/13.

187 „Službeni glasnik RS“, broj 7/13.

188 „Službeni glasnik RS“, broj 7/13.

i dopunama Zakona o sprečavanju dopinga u sportu. Istovremeno, izmjene i dopune su usmjerene i na usklađivanje domaćeg propisa s Međunarodnom konvencijom o dopingu¹⁸⁹ i Svjetskim antidoping kodeksom¹⁹⁰.

Temeljem Zakona o sportu, a na prijedlog Ministarstva omladine i sporta, Vlada je donijela Uredbu o nacionalnim priznanjima i novčanim nagradama¹⁹¹, kojom je bliže uredila uvjete i visinu nacionalnih sportskih priznanja i novčanih nagrada. Zaštitnik građana je davno javno iznio mišljenje da sadržaj priznanja ne može biti doživotno primanje u određenom, znatnom, iznosu i to bez ikakvog obzira na relevantne okolnosti (socijalno stanje, komercijalnost sporta i sl.), te da će ukupan novčani iznos nacionalnih priznanja, koji se sa svakim nacionalnim sportskim uspjehom povećava, u jednom momentu ugroziti financiranje drugih aspekata sporta kao što su sport za sve, školski sport, sportska infrastruktura i sl., ali to mišljenje ni u izvještajnom razdoblju suštinski nije uvaženo.

Ministarstvo omladine i sporta je, nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada prilikom raspisivanja Javnog poziva za predlaganje/prijavljivanje kandidata za članstvo u Savjetu za mlade i nakon održanog sastanka između predstavnika Zaštitnika građana i Ministarstva omladine i sporta, poništilo Javni poziv, imajući u vidu primjedbu Zaštitnika građana da je poziv bio raspisan suprotno Zakonu o mladima. Novi Javni poziv za predlaganje/prijavljivanje kandidata za članstvo u Savjetu za mlade, objavljen 07.06.2013. godine, Ministarstvo omladine i sporta nije u dovoljnoj mjeri učinilo transparentnim i dostupnim svim potencijalnim kandidatima.

Imajući u vidu veliki broj djece koja se u ranom uzrastu opredjeluju za aktivno bavljenje sportom i posebnu osjetljivost djece koja u sportu mogu bili izložena različitim oblicima iskorištavanja, Zaštitnik građana je ocijenio kako je potrebno dopuniti Zakon o sportu odredbama koje uređuju oblast ugovaranja između djece sportaša i sportskih organizacija, u cilju bolje zaštite djece i sprečavanja iskorištavanja djece sportaša. Stoga je uputio Ministarstvu omladine i sporta Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o sportu.

Ministarstvo omladine i sporta je, nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada zbog nedonošenja odgovarajućih podzakonskih propisa u oblasti sporta, donijelo Pravilnik o dozvoli za rad sportskih stručnjaka, kao i Pravilnik o stručnom osposobljavanju za obavljanje određenih stručnih poslova u sportu, kojima se reguliraju uvjeti izdavanja i oduzimanje dozvole za rad sportskih stručnjaka, kao i uvjeti u pogledu opreme i kadrova za obavljanje poslova stručnog osposobljavanja.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Ministarstvo donijelo podzakonske propise u oblasti sporta

Zaštitnik građana primio je pritužbu na rad Ministarstva omladine i sporta u kojoj je ukazano na problem s kojim se sreću studenti visokih strukovnih sportskih škola zbog nedonošenja podzakonskih propisa koji reguliraju uvjete za stručno osposobljavanje za rad u oblasti sporta.

189 Dostupno na: <http://www.mos.gov.rs/javna-rasprava.361.html>.

190 Dostupno na: <http://www.mos.gov.rs/javna-rasprava.361.html>.

191 „Službeni glasnik RS”, broj 8/13.

Nakon pokretanja postupka kontrole Ministarstvo je donijelo pravilnike kojima je uređilo stručno osposobljavanje i rad sportskih stručnjaka.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. **Ministarstvo omladine i sporta** treba unaprijediti transparentnost javnih poziva i natječaja.
2. **Ministarstvo omladine i sporta** treba izmijeniti i dopuni Zakon o sportu i urediti oblast ugovaranja između sportskih klubova/organizacija i maloljetnih sportista.

KULTURA I INFORMIRANJE

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Pripremljen je Nacrt zakona o elektroničkim medijima.
- 1.2. Pripremljen je Nacrt zakona o javnim medijskim servisima.
- 1.3. Formirano je „neovisno“ povjerenstvo za istraživanje ubojstava novinara.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je upućivanjem preporuka Ministarstvu kulture i informiranja, ukazao na potrebu da se unaprijedi natječajni postupak za dodjelu priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi i kulturi nacionalnih manjina.
- 2.2. Svojim postupanjem Zaštitnik građana je potaknuo državna tijela da u većoj mjeri kontroliraju poštovanje Zakona o javnom informiranju prilikom izvještavanja medija.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Manjkavosti u medijskoj regulativi prouzrokuju nedovoljnu transparentnost vlasti nad medijima i povlašten položaj na tržištu medija potpomognutih iz javnih izvora.
- 3.2. Zakonom propisana privatizacija medija čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave je zaustavljena, a eventualno novo zakonsko rješenje nije doneseno.
- 3.3. Nije pronađen adekvatan model ostvarivanja prava na informiranje iz korpusa manjinskih prava. Sporna je pravna konzistentnost rješenja po kome osnivači medija mogu biti nacionalna vijeća nacionalnih manjina, a alternativno rješenje koje bi sačuvalo to manjinsko pravo nije pronađeno.
- 3.4. Novinari i dalje, u pojedinim slučajevima, bivaju izloženi napadima i prijetnjama. Pojedini novinari su pod višegodišnjom policijskom zaštitom.

- 3.5. Rad „neovisnog“ povjerenstva za istraživanje ubojstava novinara nije doveo do uhićenja počinitelja ili nalogodavaca.
- 3.6. Uredba kojom se reguliraju bliži uvjeti i način dodjele priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi i kulturi nacionalnih manjina¹⁹², za koju je Zaštitnik građana utvrdio da sadrži nedostatke, i dalje je na snazi.
- 3.7. Tjela koja kontroliraju primjenu Zakona o javnom informiranju svoju funkciju ne vrše pravovremeno i u punom opsegu.

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

- 4.1. U ovom resoru nema neprovedenih preporuka ili drugih akata Zaštitnika građana.

5. Obrazloženje

Ministarstvo kulture i informiranja pripremilo je i stavilo na javnu raspravu Nacrt zakona o elektroničkim medijima i Nacrt zakona o javnim servisima. Na taj je način stručnoj i općoj javnosti omogućeno da iznese svoje stavove o ovim zakonskim tekstovima.

Neovisnost Povjerenstva za rasvjetljavanje ubojstava novinara i nepostojanje sukoba interesa članova Povjerenstva su sporni s obzirom da su u njenom sastavu visoki predstavnici tijela izvršne vlasti, među kojima su i ona tijela u čijoj je redovitoj nadležnosti rasvjetljavanje ubojstava, te bi se očekivalo da ta tijela budu predmetom rada Povjerenstva.

Zaštitnik građana je utvrdio kako Uredba o bližim uvjetima i načinu dodjele priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi odnosno kulturi nacionalnih manjina, sadrži pravne nedostatke zbog kojih je sudionicima na natječaju onemogućeno da dobiju pojedinačne odluke s poukom o pravnom sredstvu povodom prijava za dodjelu priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi odnosno kulturi nacionalnih manjina. Zaštitnik građana je preporučio Ministarstvu kulture i informiranja da Vladi predloži izmjenu i dopunu Uredbe, na način kojim bi se svakom sudioniku natječaja omogućilo da: dobije odluku Povjerenstva za utvrđivanje prijedloga za dodjelu priznanja povodom podnesene prijave s obrazloženjem razloga i činjenica koje su bile relevantne za takvu odluku; i koristi pravno sredstvo protiv odluke povjerenstva kojom nije zadovoljan.

Ministarstvo kulture i informiranja izrazilo je spremnost da, nakon izmjene Zakona o kulturi¹⁹³ kojom bi se izvršilo poboljšanje odredbi koje uređuju dodjelu priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi, uvažavajući preporuke Zaštitnika građana, pristupi donošenju podzakonskih propisa koji reguliraju ovu oblast.

192 „Službeni glasnik RS“, broj 36/10.

193 „Službeni glasnik RS“, broj 72/09.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

*Ministarstvo postupilo po prijavama sindikata
nakon pokretanja postupka kontrole*

Zaštitnik građana primio je pritužbu na rad Ministarstva kulture i informiranja po prijavama za nezakonito postupanje tijela ustanove Ansambl „Kolo“, kao i na neusuglašenost Statuta ustanove sa Zakonom.

Nakon pokretanja postupka kontrole od strane Zaštitnika građana, Ministarstvo je poduzelo sve zakonom predviđene mjere, pa su izabrana nova tijela ustanove i donesen je novi Statut, a postupak pred Zaštitnikom građana je obustavljen.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. **Ministarstvo kulture i informiranja** treba propisati jasne kriterije, merila i pravila postupka za dodjelu priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi, odnosno kulturi nacionalnih manjina.
2. **Ministarstvo kulture i informiranja i Republička radiodifuzna agencija** trebaju intenzivirati kontrolu, naročito po službenoj dužnosti i poduzimati sve zakonom predviđene mjere u slučajevima kada javna glasila, prilikom izvještavanja, postupaju protivno zakonu.

2.7. RESOR ZDRAVLJA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesen je Zakon o pravima pacijenata.¹⁹⁴
- 1.2. Donesen je Zakon o ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu djece, trudnica i roditelja.¹⁹⁵
- 1.3. Donesen je Pravilnik o načinu postupanja po prigovoru, obrascu i sadržaju zapisnika i izvješća savjetnika za zaštitu prava pacijenata.¹⁹⁶
- 1.4. Donesen je Pravilnik o obrascu i sadržaju službene legitimacije savjetnika za zaštitu prava pacijenata.¹⁹⁷
- 1.5. Donesen je Pravilnik o načinu i postupku zaštite prava osiguranih osoba.¹⁹⁸

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. U tekst Zakona o pravima pacijenata uključena je većina prijedloga i sugestija Zaštitnika građana danih u mišljenju o Nacrtu zakona o pravima pacijenata.
- 2.2. Na inicijativu Zaštitnika građana odgođena je zamjena postojećih isprava o zdravstvenom osiguranju.
- 2.3. Argumentirana upozorenja Zaštitnika građana na postojanje zlorabe dopunskog rada u zdravstvenim ustanovama, pridonijela su da se u skupštinskoj proceduri nađe Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti¹⁹⁹.
- 2.4. Zaštitnik građana preporučio je Ministarstvu zdravlja²⁰⁰ da osigura adekvatne prostore za prijem i komunikaciju sa strankama tijekom radnog vremena.

194 „Službeni glasnik RS“, broj 45/13.

195 Vidjeti u dijelu ovog izvješća posvećenom rodnoj ravnopravnosti.

196 „Službeni glasnik RS“, broj 71/13.

197 „Službeni glasnik RS“, broj 71/13.

198 „Službeni glasnik RS“, broj 68/13.

199 Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/5076-13.pdf.

200 Dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/2012-02-07-14-03-33/3133-2013-12-30-19-23-29>.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Republika Srbija je, prema rezultatima istraživanja Europskog zdravstvenog potrošačkog indeksa za 2013. godinu (EHCI 2013), drugu godinu zaredom na posljednjem mjestu među zemljama čiji su zdravstveni sustavi obuhvaćeni istraživanjem.²⁰¹
- 3.2. Zbog nesavjesnosti obveznika doprinosa – poslodavaca i nedovoljno efikasnog mehanizma suradnje i razmjene informacija između nadležnih tijela, pravo na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu velikog broja zaposlenih i članova njihovih obitelji u ovom trenutku nije zaštićeno i pokraj postojanja ustavnih jamstava.
- 3.3. Značajan broj građana Srbije ne dobiva blagovremenu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu.
- 3.4. Pacijenti nisu dovoljno informirani o svojim pravima, a zdravstveni se djelatnici ne angažiraju u mjeri neophodnoj da se takva situacija promijeni.
- 3.5. Zdravstvena zaštita nije podjednako dostupna svim građanima Republike Srbije, osobito građanima koji žive na većoj udaljenosti od administrativnih centara ili u ruralnim krajevima.
- 3.6. Kao i prethodnih godina, položaj zaposlenih u zdravstvu opterećen je brojnim problemima.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da Ministarstvo zdravlja unaprijedi svoj rad u cilju postizanja ažurnosti u radu i poboljšanja komunikacije s građanima i osigura nesmetano i pravovremeno pružanje informacija strankama i građanima, kako u neposrednoj komunikaciji tako i putem telefona i drugih sredstava veze kojima su tehnički opremljeni.
 - da Republički fond za zdravstveno osiguranje i Porezna uprava Ministarstva financa vrše svoje zakonske ovlasti i ažurno razmjenjuju podatke o uplatama osiguranja.

5. Obrazloženje

Zakon o pravima pacijenata, u čijem je donošenju Zaštitnik građana aktivno sudjelovao i čija je većina prijedloga i sugestija u velikoj mjeri usvojena, proširio je dijapazon prava pacijenata i ustanovio nove mehanizme za zaštitu tih prava. Njegovim su donošenjem otklonjene manjkavosti ranijeg mehanizma zaštite prava pacijenata kroz obraćanje Zaštitniku prava pacijenata, koje je, kao pravo na prigovor, bilo uređeno samo jednim člankom Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Zakon o pravima pacijenata predviđa da staranje o zaštiti prava pacijenata prelazi u nadležnost tijela jedinice lokalne samouprave, koje određuje savjetnika koji će se baviti zaštitom prava pacijenata. Savjetnik više nije zaposlen u zdravstvenoj ustanovi čiji bi rad trebao kontrolirati, te je stoga manji rizik od pristranosti i neobjektivnosti.

201 Dostupno na:http://www.parlament.gov.rs/21._sednica_Odbora_za_zdravlje_i_porodicu.20697.941.html.

Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, koji je od kraja 2013. u skupštinskoj proceduri, predviđeno je mijenjanje, odnosno ukidanje postojeće odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti kojom je uređen način organiziranja i obavljanja dopunskog rada. Organizirano provođenje dopunskog rada u zdravstvenim ustanovama se ukida. Obavljanje dopunskog rada kod drugog poslodavca, izvan redovitog radnog vremena i najviše do jedne trećine punog radnog vremena ostavljeno je kao mogućnost samo zdravstvenim djelatnicima, ali ne i zdravstvenim suradnicima ili drugim osobama zaposlenim u zdravstvenoj ustanovi - kako je to predviđeno postojećim zakonskim odredbama.

Pravilnikom o načinu i postupku zaštite prava osiguranih osoba ustanovljava se novi unutarnji kontrolni mehanizam za zaštitu prava osiguranika Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje. Osoba koju odredi Fond bavit će se isključivo zaštitom prava osiguranika u zdravstvenim ustanovama s kojima Fond ima zaključen ugovor o osiguravanju zdravstvene zaštite osiguranih osoba.

Na sjednici Skupštinskog odbora za zdravlje i obitelj, sazvanoj na inicijativu Zaštitnika građana, zaključeno je da se odgodi zamjena postojećih isprava o zdravstvenom osiguranju plastičnim zdravstvenim iskaznicama do 2016. Dogovoren je da će u tom cilju Ministarstvo zdravlja kroz odgovarajući zakonski tekst predložiti da se izdavanje plastičnih zdravstvenih iskaznica odgodi s 2014. na 2016. ili 2017. godinu.

Nedostatak adekvatnih prostorija u Ministarstvu zdravlja u kojima će se na primjeren način stranke obavještavati o njihovim pravima, obvezama i načinu ostvarivanja prava i obveza, kao i o drugim pitanjima iz nadležnosti ovog Ministarstva opredijelio je Zaštitnika građana da u tom pravcu uputi preporuku ovom državnom tijelu.

Državna tijela ne osiguravaju zaštitu prava zaposlenika i članova njihovih obitelji na zdravstveno osiguranje. Velikom broju zaposlenih građana suspendirano je pravo na zdravstveno osiguranje zbog nesavjesnosti obveznika doprinosa – poslodavaca. Za druge građane ovo je pravo ugroženo jer neposredno ovisi o tome do kada će obveznik „njihovih“ doprinosa biti savjestan u plaćanju javnih prihoda, koliko su efikasna tijela uprave u obavljanju svog posla, a potom i o tome pripadaju li onoj osjetljivoj skupini čije pravo na zdravstvenu zaštitu Republika Srbija bezuvjetno štiti.

Kroz većinu pojedinačnih problema na koje građani ukazuju provlači se i onaj suštinski – manjak materijalnih sredstava, ali i (obučenih) kadrova. Nakon stupanja na snagu Zakona o pravima pacijenata, građani imaju veći broj zajamčenih prava. U praksi se zbog nedostatka novčanih sredstava, problema u organizaciji rada i nedostatka obučenih kadrova u zdravstvenim ustanovama, ta prava ne ostvaruju u potrebnoj mjeri. Od organizacije rada s pacijentima i tehničke i kadrovske opremljenosti u najvećoj mjeri ovisi koliko će efikasno građani ostvarivati pravo na zdravstvenu zaštitu. Poznati su primjeri kako u pojedinim zdravstvenim ustanovama postoje najsuvremeniji medicinski aparati ali se oni, zbog nedostatka obučenog kadra za rad na njima, ne koriste.

Građani nisu dovoljno upoznati s pravima iz zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, kao što su prava za slučaj zakazivanja određenih specijalističko-konzultativnih i dijagnostičkih pregleda za koje nije propisano utvrđivanje „liste čekanja“, niti su dovoljno informirani o mehanizmima zaštite prava pacijenata i osiguranika Republičkog fonda, a zdravstvene ustanove i Ministarstvo zdravlja ne čine puno da to promijene.

Problemi s kojima se suočavaju zdravstveni djelatnici prisutni su i u ovom izvještajnom razdoblju. I dalje postoje tzv. ugovoreni i neugovoreni djelatnici, odnosno zaposlenici čije se

zarade i druga primanja osiguravaju iz sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i zaposlenici čije se zarade osiguravaju iz sredstava pojedinačnih zdravstvenih ustanova, a njihova isplata ovisi o zaradi koju je zdravstvena ustanova ostvarila pružanjem zdravstvenih usluga na tržištu. Građani ukazuju na zlorabu rada na određeno vrijeme, sporan način zasnivanja radnog odnosa, opredjeljivanje broja specijalizacija koji ne odgovaraju stvarnim potrebama zdravstvenih ustanova i pacijenata, što otvara prostor za pogoršanje organizacije rada zdravstvene ustanove i otežano ostvarivanje prava pojedinačnog pacijenta.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Hitan neposredni nadzor Zaštitnika građana u zdravstvenoj ustanovi

Pritužbom je navedeno kako na Post-koronarnoj jedinici II. u Urgentnom centru u bolničkim sobama, u neadekvatnim uvjetima, leže istovremeno i muškarci i žene. Zaštitnik građana je odmah po prijemu obavio neposredan nadzor nad radom Urgentnog centra KCS, Post-koronarne jedinice I. i II. Prilikom nadzora nisu uočene nepravilnosti na koje je pritužbom ukazano, te je ocijenjeno da nema osnova za poduzimanje drugih mjera iz nadležnosti Zaštitnika građana.

Na inicijativu Zaštitnika građana odgođena je zamjena zdravstvenih iskaznica

Smatrajući da postoje prava građana iz zdravstvenog osiguranja koja su ili neostvarena ili nepotpuno ostvarena, a čije je poštovanje mnogo preče od zamjene postojećih isprava o zdravstvenom osiguranju plastičnim zdravstvenim iskaznicama čije bi izdavanje građani trebali platiti iznosom od po 500,00 RSD, Zaštitnik građana je od nadležnih tijela, prije svega od Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i Ministarstva zdravlja, zatražio argumente koji opravdavaju cjelishodnost ove zamjene isprava. Navode RFZO da je zamjena zdravstvenih iskaznica obveza Republike Srbije u procesu pridruživanja Europskoj uniji demantiralo je Izaslanstvo Europske unije u Srbiji, u odgovoru na pitanje Zaštitnika građana. Iz tog razloga, Zaštitnik građana je zatražio održavanje sjednice Skupštinskog odbora za zdravlje i obitelj kako bi se pitanja oko zamjene zdravstvenih iskaznica odgovorno i institucionalno riješila. Sjednica je okončana zaključkom da se odgodi zamjena zdravstvenih iskaznica do 2016. ili 2017. godine, a Ministarstvo zdravlja je obvezano pripremiti odgovarajuću izmjenu propisa.

Suradnja s drugim tijelima u postupku preispitivanja zakonitosti rada zdravstvene ustanove

Postupajući po vlastitoj inicijativi, a na temelju informacija objavljenih u sredstvima javnog informiranja da „zbog preporuka Zaštitnika građana koje se odnose na dopunski rad u zdravstvenim ustanovama pojedini zdravstveni djelatnici Klinike za kardiologiju Kliničkog centra Srbije više nisu dovoljno motivirani angažirati se kada je u pitanju zbrinjavanje akutnog infarkta miokarda“, Zaštitnik građana je pozvao predstavnike RFZO, Ministarstva zdravlja i Agencije za borbu protiv korupcije da, u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti i ovlasti, poduzmu odgovarajuće mjere radi preispitivanja spomenutih navoda. Na temelju

rezultata postupaka kontrole koje su ova tijela provela i koja su dostavljena Kliničkom centru Srbije, protiv 15 zaposlenika u KCS podnesene su kaznene prijave zbog zloporaba u dopunskom radu.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODНОСУ NA TIJELA UPRAVE

1. Republički fond za zdravstveno osiguranje i Porezna uprava trebaju ažurno postupati i efikasno surađivati u vršenju poslova iz svoje nadležnosti u oblasti obveznog socijalnog osiguranja, a u skladu sa svojim već postojećim zakonskim obvezama.
2. Porezna uprava treba bez odgađanja započeti s primjenom zakonom propisanih mјera prema nesavjesnim poslodavcima/obveznicima uplate doprinosa za zdravstveno osiguranje.
3. Potrebno je, u suradnji Ministarstva zdravlja i RFZO, naći bolji sustavni način za slanje građana (posebno djece) na liječenje u inozemstvu kada je to neophodno.
4. Potrebno je da Ministarstvo zdravlja pojača vršenje inspekcijskog nadzora.
5. Potrebno je da Ministarstvo zdravlja i RFZO razjasne prirodu (obvezujuću ili neobvezujuću) pravila sadržanih u protokolima za liječenje i pravilnicima koji liječnike obvezuju da poštuju procedure i koriste lijekove/sredstva čak i kada smatraju da nisu primjerena zdravstvenim potrebama konkretnog pacijenta.
6. RFZO i Ministarstvo zdravlja trebaju, vršenjem inspekcijskog nadzora, osigurati da medicinske ustanove poštuju zakon i izdaju propisane potvrde pacijentima u slučaju da nisu u mogućnosti pružiti zdravstvenu uslugu na odgovarajući način i/ili u primjerenu roku.
7. Potrebno je otkloniti manjkavosti koje prouzrokuju liste čekanja.
8. Nužno je, vršenjem inspekcijskog nadzora, suzbiti nezakoniti „dopunski“ rad u zdravstvenim ustanovama tijekom koga se pružaju medicinske usluge koje su obuhvaćene obveznim zdravstvenim osiguranjem, a na koje se inače čeka.
9. Treba razmotriti opravdanost i efekte (Zaštitnik građana smatra – negativne) zakonskog rješenja prema kome se dopunski rad u zdravstvu organizira na način i po uvjetima koji su drugačiji nego za dopunski rad u drugim zanimanjima i oblastima.
10. Ministarstvo zdravlja treba nadzirati efikasnu zaštitu prava pacijenata i nesmetano funkcioniranje novoformiranih mehanizama zaštite, u skladu sa Zakonom o pravima pacijenata.
11. Ministarstvo zdravlja i RFZO trebaju osigurati bolju informiranost pacijenata o njihovim pravima iz zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite.
12. Ministarstvo zdravlja treba osigurati da zdravstvene ustanove svoj rad organiziraju na način koji u najvećoj mjeri poštuje pacijentovo vrijeme i njegovo pravo na doступnu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu.

2.8. RESORI SOCIJALNE ZAŠTITE I MIROVINSKOG I INVALIDSKOG OSIGURANJA

SOCIJALNA ZAŠTITA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesen je Pravilnik o licenciranju organizacija socijalne zaštite²⁰²,
- 1.2. Donesen je Pravilnik o bližim uvjetima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite²⁰³,
- 1.3. Donesen je Pravilnik o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti.²⁰⁴

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Mišljenjem upućenim Republičkoj agenciji za stanovanje, Gradu Beogradu i Ministarstvu urbanizma i građevine,²⁰⁵ Zaštitnik građana je ukazao na potrebu da tijela uprave razvijaju programe socijalnog stanovanja za najugroženije građane u Srbiji.
- 2.2. Pokretanjem postupaka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada tijela uprave, Zaštitnik građana je utjecao da tijela uprave otklanjaju propuste u svom radu prilikom odlučivanja o pravima iz oblasti socijalne zaštite.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Roditeljima djece kojoj je potrebna stalna njega i pomoć nisu stavljenе na raspolaganje adekvatne usluge u oblasti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja i

202 „Službeni glasnik RS”, broj 42/13 od 14/05/13.

203 „Službeni glasnik RS”, broj 42/13 od 14/05/13.

204 „Službeni glasnik RS”, broj 42/13 od 14/05/13.

205 Mišljenje Zaštitnika građana br. 16-3902/12 od 28.10.2013. god, djel. br. 31199, dostupno: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-11-11-34-45/3073-2013-11-04-12-29-49>.

usluga u lokalnoj zajednici, niti im je osigurana podrška i pomoć kada te usluge pružaju sami.²⁰⁶

- 3.2. Nadležne ustanove i tijela prilikom odlučivanja o pravima iz oblasti socijalne zaštite ne postupaju blagovremeno, efikasno i u skladu s načelima socijalne zaštite.
- 3.3. Rješenja kojima se odlučuje o pravima iz oblasti socijalne zaštite nisu jasno, argumentirano i razumljivo obrazložena.
- 3.4. Skoro četvrtina općina i gradova nema razvijen sustav usluga socijalne zaštite koji se financira iz proračuna jedinica lokalne samouprave.²⁰⁷
- 3.5. Zakon o socijalnom stanovanju²⁰⁸ ne regulira na jasan i precizan način obveze i odgovornosti nositelja stambene politike na republičkoj i lokalnoj razini, kao ni njihov međusobni odnos u realiziranju zakonom postavljenih ciljeva, zbog čega građani ne mogu ostvariti prava predviđena navedenim Zakonom.

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

- 4.1. Zaštitnik građana je uputio Narodnoj skupštini prijedloge izmjena i dopuna Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obiteljima s djecom.²⁰⁹

5. Obrazloženje

Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike je Pravilnikom o licenciranju organizacija socijalne zaštite, Pravilnikom o bližim uvjetima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite i Pravilnikom o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, uredilo bliže uvjete za izdavanje i obnavljanje suspenzije i oduzimanja licencije stručnim radnicima, organizacijama i pružateljima usluga socijalne zaštite i propisalo uvjete i standarde za pružanje usluga. Na ovaj način osigurana je primjena sustava licenciranja koji je uveden Zakonom o socijalnoj zaštiti i stvoreni su uvjeti za unapređenje i standardiziranje kvalitete u socijalnoj zaštiti u Srbiji.

Socijalno ugroženi građani ne mogu plaćati zakupninu i troškove stanovanja, a pokraj stanova koji se za potrebe socijalnog stanovanja daju u zakup ili u otkup pod neprofitnim uvjetima, nisu razvijeni drugi oblici stanovanja u zaštićenim uvjetima, niti postoje alternativna rješenja. Zaštitnik građana je Republičkoj agenciji za stanovanje, Gradu Beogradu i Ministarstvu urbanizma i građevine uputio Mišljenje kojim je ukazao da najugroženije skupine stanovništva u Srbiji ne mogu samostalno i pod tržišnim uvjetima riješiti svoj stambeni problem, ali ni izmirivati troškove koji nastaju nakon zaključivanja ugovora o zakupu stana dodijeljenog temeljem ispunjavanja propisanih uvjeta socijalnog stanovanja, zbog čega su u stalnom riziku od beskućništva. Zaštitnik građana je ukazao kako je potrebno da Republička agencija za stanovanje, u suradnji s Ministarstvom urbanizma i građevine i lokalnim samoupravama bez odgađanja poduzme sve mjere kako bi ustanovila i razvijala programe socijalnog stanovanja i na taj način osigurala uvjete za stanovanje u zaštićenim uvjetima za najugroženije građane u Srbiji.

206 Vidjeti detaljnije u segmentu ovog izvješća posvećenom pravima djeteta.

207 Dostupno na: www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=2458&Itemid=245.

208 „Službeni glasnik RS”, broj 72/09.

209 Vidjeti više u segmentu ovog Izvješća posvećenom zakonodavnim inicijativama.

Zaštitnik građana je stava da su Zakonom o socijalnom stanovanju, nejasno i neprecizno definirane obveze i odgovornosti nositelja stambene politike na republičkoj i lokalnoj razini, da su njihovi međusobni odnosi neuređeni, a način financiranja programa socijalnog stanovanja nije jasno ustanovljen, zbog čega građani ne mogu na adekvatan način ostvariti prava predviđena ovim Zakonom.

Iako je nesporno da je autoritet Zaštitnika građana pridonio da postupci po zahtjevima građana za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite pred tijelima uprave budu okončani prije završetka kontrolnog postupka Ombudsmana, stav Zaštitnika građana je da odlučivanje tijela o pravima iz oblasti socijalne zaštite ne smiju čekati reakciju Zaštitnika građana po pritužbi stranke u postupku, već mora biti blagovremeno, efikasno i u skladu sa zakonom propisanim rokovima, jer se radi o posebno osjetljivoj skupinaci stanovništva.

Zaštitnik građana i tijekom 2013. godine bilježi činjenicu da tijela uprave prilikom odlučivanja o pravima iz oblasti socijalne zaštite postupaju neblagovremeno, neažurno i neefikasno, što stvara socijalnu nesigurnost i dovodi do stanja socijalne ugroženosti korisnika socijalne zaštite, kao posebno osjetljive kategorije stanovništva.

Rješenja o pravima iz oblasti socijalne zaštite nisu obrazložena. Iako formalno-pravno rješenja sadrže obrazloženja, navodi u njima ne daju ni minimum informacija o tome koje su činjenice utvrđene, na koji način, kojim sredstvima, kako su ocijenjene i kako je na njih primijenjeno materijalno pravo, a strankama su stoga nerazumljiva.

Među uslugama socijalne zaštite koje se realiziraju na lokalnoj razini, dominiraju usluge dnevnog boravka i usluge pomoći i njegi u kući, a potom slijede usluge podrške za samostalan život. U 37 lokalnih zajednica u Srbiji, međutim, nema nijedne usluge socijalne zaštite koja se financira iz proračuna jedinice lokalne samouprave²¹⁰.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Donošenje odluke tek nakon pokretanja postupka kontrole

Zaštitnik građana je primio više pritužbi u kojima je izraženo nezadovoljstvo nepostupanjem centara za socijalni rad i Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike u zakonom predviđenom roku, po podnesenim zahtjevima i pravnim lijekovima.

Nakon pokretanja postupaka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada od strane Zaštitnika građana, dva centra za socijalni rad (Bujanovac i Paraćin) i nadležno Ministarstvo obavijestili su Zaštitnika građana da su po zahtjevima, odnosno žalbama pritužitelja donijeli odluke. Postupci kontrole zakonitosti i pravilnosti rada su stoga obustavljeni.

Postupanje Zaštitnika građana pridonijelo je da nadležna tijela pruže pomoći i podršku osobi u stanju socijalne potrebe

Zaštitnik građana je primio pritužbu na rad Centra za socijalni rad Loznica i Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, zbog nepoduzimanja mjera iz svoje nadležnosti u postupku ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite osobe koje se nalazi u stanju socijalne potrebe.

210 Dostupno na: www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=2458&Itemid=245.

Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada, Centar za socijalni rad u Loznicama i Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike ostvarili su suradnju s policijom, zdravstvenim ustanovama i pravosudnim tijelima, pokrenuli odgovarajuće sudske postupke, osigurali određene oblike materijalne pomoći i konačno sačinili plan podrške i usluga po kojem se odvija daljnji rad s korisnicom. Korisnica u potpunosti ostvaruje sva prava i usluge iz oblasti socijalne zaštite. Postupak pred Zaštitnikom građana je obustavljen.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOŠU NA TIJELA UPRAVE

1. **Narodna skupština** treba razmotriti prijedloge zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom, koje je podnio Zaštitnik građana.
2. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba osigurati da prvostupanska tijela uprave u postupku odlučivanja o pravima iz oblasti socijalne zaštite pravovremeno uočavaju potrebe korisnika, usluge socijalne zaštite pružaju u skladu s funkcijom koju imaju, povezano, efikasno, usklađeno i u najboljem interesu korisnika, a odluke donose u zakonom propisanom roku.
3. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** drugostupanski postupak treba voditi efikasno, ažurno i u skladu s načelima socijalne zaštite i upravnog postupka, a odluke donositi u zakonom propisanim rokovima.
4. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba osigurati da rješenja o pravima iz oblasti socijalne zaštite budu jasna, potpuno i argumentirano obrazložena, strankama razumljiva i da sadrže sve zakonom predviđene elemente.
5. **Jedinice lokalne samouprave** trebaju povećati broj usluga socijalne zaštite čije se financiranje osigurava iz proračuna jedinica lokalne samouprave, kako bi se unaprijedio položaj građana kojima su te usluge potrebne.

MIROVINSKO I INVALIDSKO OSIGURANJE

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Narodna skupština je u 2013. godini dva puta mijenjala Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju.²¹¹

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Preporukama Zaštitnika građana, upućenim Republičkom fondu za mirovinsko i invalidsko osiguranje (u dalnjem tekstu: Fond PIO), nastavljeno je daljnje

211 „Službeni. glasnik RS“, br 62/13.

unapređenje rada Fonda PIO i zakonito i efikasno ostvarivanje prava iz mirovin-skog i invalidskog osiguranja.

- 2.2. Postupanje po preporukama Zaštitnika građana, upućenim Fondu PIO, pridonijelo je poboljšanju organizacije rada i ubrzanju postupaka ostvarivanja prava iz miro-vinskog i invalidskog osiguranja.
- 2.3. Preporukom upućenom Fondu PIO da po službenoj dužnosti utvrди nove iznose mirovina, od dana stjecanja prava na mirovinu, za sve bivše zaposlene u RK „Beo-grad“, za koje je izvršena uplata zarada i doprinosa za mirovinsko i invalidsko osi-guranje, a ne samo za one koji su podnijeli zahtjev, Zaštitnik građana je ukazao Fondu PIO na obvezu jednakog postupanja prema korisnicima koji se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Još nije uspostavljen normativni okvir koji bi pružio djelotvoran mehanizam u ci-lju prevladavanja problema nastanka preplaćenih iznosa mirovina, kao i pitanja donošenja rješenja o konačnom iznosu mirovina, kojim se zamjenjuju privremena rješenja o mirovini.
- 3.2. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike ne vrši nadzor nad zakoni-tošću rada i akata Fonda, u vezi s preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Fondu PIO.
- 3.3. Obustava isplate mirovina osiguranicima koji su cijelokupan ili dio staža ostvarili na teritoriju Kosova i Metohije, odnosno nemogućnost isplate zaostalih mirovi-na osiguranicima, i dalje predstavlja jedan od sustavnih problema u Republici Srbiji.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godi-nu:
 - i dalje postoji potreba za unapređenjem rada Fonda, jer željena razina ažurnosti još uvijek nije u potpunosti postignuta, a postoji i potreba za daljnijim poboljšanjem komunikacije s građanima.
- 4.2. Fond PIO nije postupio po preporuci Zaštitnika građana koja se odnosi na ispla-ćivanje novih iznosa mirovina bivšim zaposlenima Kompanije „Robne kuće Beograd“.
- 4.3. Preporuke upućene Fondu PIO, u cilju poboljšanja rada i ažurnijeg postupanja po zahtjevima građana za ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, još uvijek nisu u potpunosti ispunjene.
- 4.4. Vlada nije poduzela sve potrebne aktivnosti za rješavanje problema „kosov-skih mirovina“, na koje je Zaštitnik građana ukazao u svom Mišljenju još 2012. godine.

5. Obrazloženje

Tijekom 2012. i 2013. godine uočeno je kako je Fond u najvećem broju slučajeva otklanjao propuste na koje mu je ukazano preporukama. Postupajući dalje po pritužbama građana, Zaštitnik građana uočio je nove propuste u radu Fonda, što je rezultiralo upućivanjem novih preporuka Fondu, a sve u cilju daljnog unapređenja njegovog rada i zakonitog i efikasnog ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja. Zbog uočenih problema, za jedan broj umirovljenika nastaje obveza vraćanja preplaćenih iznosa mirovina, što stvara pravnu nesigurnost i dovodi do velikih egzistencijalnih problema.

Utvrđeno je da Fond PIO i dalje ne donosi rješenja o utvrđivanju preplaćenog iznosa mirovina niti rješenja o konačnom iznosu mirovina po službenoj dužnosti, a također nepravilno koristi institut osiguranja dokaza, u slučajevima kada je radi odlučivanja po zahtjevu potrebno upotpuniti činjenično stanje ili izvoditi dokaze.

Fondu su upućene preporuke da u svakom konkretnom slučaju, prilikom utvrđivanja potrebe za povraćajem više isplaćenih mirovina ili drugih novčanih primanja iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, doneće rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa mirovine, u kojem će navesti visinu preplaćenog iznosa i način za povraćaj istog; da ažurno i blagovremeno postupa i donosi rješenja o konačnom iznosu mirovina po službenoj dužnosti, odnosno po okončanju postupka ostvarivanja prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja i da samo u slučajevima kada postoji opravdana bojazan da se neki dokaz neće moći kasnije izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano, primjenjuje institut osiguranja dokaza i donosi zaključak o osiguranju dokaza.

Temeljem pritužbi koje su primljene nakon upućenih preporuka, može se zaključiti kako Fond PIO ne postupa po preporuci, odnosno ne donosi rješenja o preplaćenom iznosu mirovina, već o postojanju preplaćenog iznosa obaveštava osiguranike Obavještenjem o preplaćenom iznosu mirovina, odnosno novčanih primanja. Navedeno postupanje Fond PIO objašnjava stavom da se posebno rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa mirovine ne donosi u svakom slučaju kada se utvrdi preplaćeni iznos, već samo u slučaju kada su isplate mirovina, odnosno novčanih naknada, izvršene u iznosu većem od pripadajućeg, tj. kada je po rješenju Fonda kojim je pravilno utvrđen iznos mirovine, odnosno novčane naknade, izvršena isplata u iznosu većem od pripadajućeg.

Fond PIO djelomično postupa po preporuci koja se odnosi na donošenje rješenja o konačnom iznosu mirovina, odnosno poduzima aktivnosti u cilju smanjenja broja privremenih rješenja o mirovini i njihovog zamjenjivanja rješenjima o konačnom iznosu mirovine u svim slučajevima u kojima su ispunjeni uvjeti. Prema navodima Fonda PIO, organizacijska jedinica koja je donijela privremeno rješenje, po službenoj dužnosti nastavlja kompletiranje nedostajućih dokaza, tj. podataka zbog kojih je rješenje i bilo oglašeno privremenim.

Što se tiče preporuke, koja se odnosi na nepravilnu primjenu instituta osiguranja dokaza, iako je Fond PIO u izjašnjenju naveo kako u potpunosti prihvaca navedenu preporuku, uočeno je da ne postupa po preporuci, odnosno i dalje se donose zaključci o osiguranju dokaza u slučajevima kada je potrebno upotpuniti činjenično stanje ili izvoditi dokaze.

Zaštitnik građana je tijekom 2012. i 2013. godine primio pritužbe bivših zaposlenika kompanije „Robne kuće Beograd“, koje se odnose na postupanje Fonda PIO prilikom određivanja novog iznosa mirovine, nakon izvršene uplate zarada i doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje na račun Fonda.

Fond PIO je upućena preporuka kojom je utvrđeno da je nove iznose mirovina Fond PIO sucesivno utvrđivao po zahtjevima korisnika, a ne po službenoj dužnosti. Na taj način, Fond PIO je različito postupao prema korisnicima koji su se nalazili u istoj pravnoj situaciji.

Po upućenoj preporuci, Fond PIO nije postupio, jer smatra da se u slučajevima utvrđivanja novih iznosa mirovina, nakon izvršene uplate zarada i doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje, ne radi o zaštiti javnog interesa, što bi dalo osnova da se postupci pokrenu po službenoj dužnosti, već se radi o zaštiti uglavnom privatnih interesa, kao i o osobnom pravu korisnika, zbog čega nema mjesta postupanju po službenoj dužnosti.

Također, Fond PIO ne smatra da su se korisnici prema kojima je postupao nalazili u istoj pravnoj situaciji u odnosu na zakonom regulirano pravo na određivanje novog iznosa mirovine. Fond to pravda činjenicom da su, s obzirom na protekle rokove od dana konačnosti rješenja po kome su ostvarili pravo na mirovinu, kao i od dana od kada su se novi dokazi mogli upotrijebiti za određivanje novog iznosa mirovine, korisnici bili u različitim pravnim situacijama kod ocjene zakonskih uvjeta za ostvarivanje ovog prava.

Iako je Vlada započela rješavanje problema „kosovskih mirovina“, obustava isplate mirovina osiguranicima koji su cjelokupan ili dio staža ostvarili na teritoriju Kosova i Metohije, odnosno nemogućnost isplate zaostalih mirovina osiguranicima, i dalje predstavlja jedan od sustavnih problema u Republici Srbiji, jer je reč o povredi prava na mirno uživanje imovine.²¹²

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Iznos mirovine utvrditi odgovarajućim upravnim aktom

Zaštitnik građana je posredstvom Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, primio pritužbu pritužilje iz Srbca, Republika Srpska, koja kao umirovljenica Republike Srbije od 1991. godine ostvaruje pravo na najniži iznos mirovine. Od siječnja 2007. godine pritužilja je promijenila prebivalište, zbog čega joj je mirovinu počela isplaćivati Direkcija RFPIO (novi prebivalište je bilo na teritoriju Bosne i Hercegovine). S obzirom na promjenu prebivališta, pritužilja više nije imala pravo na najniži iznos mirovine, te joj je Fond PIO počeo isplaćivati mirovinu u manjem iznosu, ali bez dostavljanja bilo kakvog akta ili obavještenja o razlozima umanjenja mirovine.

Fond PIO je upućena preporuka kojom je utvrđeno da je učinjen propust u radu na štetu prava pritužilje, tako što o umanjenju iznosa njene mirovine nije donesen odgovarajući upravni akt, čime je njoj otežana mogućnost korištenja pravnog sredstva protiv odluke tijela uprave u upravnom postupku. Fond PIO je preporučeno da, bez odgađanja, iznos mirovine pritužilje utvrdi odgovarajućim upravnim aktom, uz ispriku za učinjeni propust.

Direkcija Fonda, u roku određenom za postupanje po preporuci, obavijestila je Zaštitnika građana da je Filijala za Grad Beograd donijela rješenje kojim je utvrđeno da se pritužilji obustavlja isplata najnižeg iznosa starosne mirovine i počinje da joj se isplaćuje usklađeni iznos starosne mirovine. Uz ispriku Filijale, pritužilji je predmetno rješenje dostavljeno na kućnu adresu. Na taj način, Fond PIO je u potpunosti postupio po upućenoj preporuci.

212 Više o problemu „kosovskih mirovina“ u Godišnjem izvješću Zaštitnika građana za 2012. str. 176-8.

*Fond PIO usprkos preporuci Zaštitnika građana opomenom
pred utuženje izvršio pritisak na građanku*

Pritužilji je privremenim rješenjem priznato pravo na starosnu mirovinu 2008. godine. Rješenjem iste filijale, donijetim 2013. godine, pritužilji je utvrđen konačan iznos mirovine, koji je bio manji od iznosa utvrđenog privremenim rješenjem. Pozivom za povraćaj više isplaćenih mirovina i novčanih naknada filijala je obavijestila pritužilju da joj je više isplaćen određeni iznos mirovine, koji treba vratiti.

Zaštitnik građana je konstatirao da se pritužba odnosi na već utvrđene propuste u radu Fonda, odnosno obvezivanje pritužilje na povraćaj pogrešno obračunatog i isplaćenog iznosa mirovine, bez donošenja posebnog rješenja o utvrđivanju preplaćenog iznosa mirovine. Od Fonda je zatraženo da postupi po već upućenim preporukama i otkloni nedostatke.

Fond PIO **nije postupio** po preporukama i nije donio rješenje o utvrđivanju preplaćenog iznosa mirovine, već je pritužilji uputio opomenu pred utuženje, te se ona suglasila da preplaćeni iznos vrati u mjesecnim ratama.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA
U ODNOŠU NA TIJELA UPRAVE

1. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike**, u suradnji s **Fondom PIO** treba izmjenom propisa uspostaviti djelotvoran mehanizam za prevladavanje problema nastanka preplaćenih iznosa mirovina, propisivanjem donošenja rješenja o konačnom iznosu mirovina, kojim se zamjenjuju privremena rješenja o mirovini.
2. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba vršiti nadzor nad zakonitošću rada i akata Fonda, u vezi s preporukama koje je Zaštitnik građana uputio Fondu PIO, u skladu s člankom 211. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, a u vezi s člankom 17. Zakona o ministarstvima.²¹³
3. **Fond PIO** treba i dalje poduzimati aktivnosti u cilju poboljšanja rada, ažurnijeg vođenja matične evidencije i efikasnijeg postupanja po zahtjevima građana za ostvarivanje prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, uz unapređivanje međusobne suradnje filijala i efikasnije suradnje s inozemnim fondovima.

213 „Službeni glasnik RS“, br. 72/12 i 76/13.

2.9. RESOR RADA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Narodna skupština usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu.²¹⁴
- 1.2. Na 102. zasjedanju Međunarodne konferencije rada, Međunarodna organizacija rada (MOR) i Republika Srbija potpisale su poseban sporazum o suradnji pod nazivom „Program dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2013.-2017. godine.”²¹⁵

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je učinio vidljivijim značaj pravilne primjene zakona iz oblasti rada i aktivirao nadležne kontrolne tijela.
- 2.2. Pokretanjem postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada tijela uprave, Zaštitnik građana je utjecao da tijelo uprave otklanjaju propuste u svom radu prilikom odlučivanja o pravima na rad i po osnovi rada.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Republika Srbija ne poduzima potrebne mjere prema poslodavcima koji ne izvršavaju svoje obveze, pa zaposleni ostaju bez ostvarenog prava iz obveznog mirovin-skog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja koja im jamči Ustav Republike Srbije.
- 3.2. Suradnja Porezne uprave, Republičkog fonda za mirovinsko i invalidsko osiguranje, Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i inspekcija rada nije djelotvorna i efikasna, a razmjena podataka među njima je nedovoljna i neažurna, što umanjuje efikasnost njihovog rada i stupanj ostvarivanja prava poreznih obveznika.
- 3.3. Kontrola primjene postojećih propisa u oblasti rada je neblagovremena, neefikasna i nedjelotvorna.

214 Vidjeti više u segmentu ovog Izvješća posvećenom rodnoj ravnopravnosti.

215 Dostupno na: <http://www.minrzs.gov.rs/sektor-za-rad-program.php>.

- 3.4. I dalje je, u velikom broju slučajeva, prisutno radno angažiranje građana „na crno“, koje se u postupku kontrole rada poslodavaca rijetko utvrđuje.
- 3.5. Prvostupanska tijela državne uprave, kada odlučuju o pravima iz rada, često ne poštuju pravne stavove i upute drugostupanjskih tijela.
- 3.6. Nije izvršena depolitizacija državne uprave, što negativno utječe na izbor državnih službenika za rad u tijelima i njihov položaj na i u vezi s radom.
- 3.7. Nije donesen zakon koji precizno uređuje postupanje inspekcije rada.
- 3.8. Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o poreznom postupku i poreznoj administraciji²¹⁶ dodatno je smanjen stupanj ostvarivanja Ustavom zajamčenih prava radnika.
- 3.9. Prekršajni postupak protiv prekršitelja zakona kojima se uređuju radni odnosi - od podnošenja prekršajne prijave do pravomoćnog završetka - dugotrajan je, neefikasan i nedjelotvoran i stoga bez brze i primjerene sankcije za učinjeni prekršaj.
- 3.10. Radni odnosi u tijelima i organizacijama javne vlasti potpuno su konfuzno uređeni, uz pravnu i faktičku nejednakost prava i obveza zaposlenika kod istog (izravno ili neizravno) poslodavca i pravnu nesigurnost.
- 3.11. Problem naplate ratne štete pričinjene žrtvama Drugog svjetskog rata još uvijek nije riješen niti je javnosti dostupna informacija o radu ranije i formiranju novog povjerenstva za razmatranje pitanja procjene ratne štete.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da se izmijene propisi kako bi se osiguralo ostvarivanje prava zaposlenih u slučajevima kada poslodavac nije izmirio svoje obveze i uplatio doprinose.
 - da Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, radi efikasnijeg postupanja inspekcije rada, poveća broj inspektora, proširi nadležnosti inspekcije rada, poboljša tehničke uvjete rada i predloži izmjene propisa radi efikasnijeg otkrivanja „rada na crno“ i kažnjavanja poslodavaca.
 - da inspekcija rada iskaže veći stupanj inicijative i pokreće postupke po službenoj dužnosti, kada ima dovoljno činjenica koje ukazuju na potrebu provođenja inspekcijskog nadzora²¹⁷.
- 4.2. Narodna skupština nije razmatrala Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu koji je podnio Zaštitnik građana uz podršku 60.000 građana.²¹⁸

216 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom postupku i poreznoj administraciji („Službeni glasnik RS“, broj 47/13).

217 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 185.

218 Vidjeti više u segmentu ovog Izvješća „Zakonodavne inicijative“.

5. Obrazloženje

Izmjenama Zakona o radu²¹⁹ koje se odnose na zaštitu trudnica i roditelja, ovoj grupi zaposlenih žena je osigurana bolja zaštita i veća sigurnost u pogledu radon-pravnog statusa. Zaposlenoj trudnici i ženi koja se nalazi na dopustu radi njege i posebne njege djeteta ne može prestati radni odnos, neovisno o tome je li ugovor o radu zaključen na određeno ili neodređeno vrijeme.

Primjenom Programa dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada (MOR) i Republike Srbije posebna pozornost bit će posvećena unapređenju postojećih programa za zapošljavanje za nezaposlene i zaposlene žene procjenom razine pristupačnosti mjera usmjerenih na ženske korisnice, kao i putem iznalaženja mjera za unapređenje „stope prihvatanja mjera“ od strane korisnika na tržištu rada, prije svega kroz rodno osjetljivo informiranje o postojećim programima zapošljavanja i unapređenja vještina.

Nakon što je Zaštitnik građana ukazao na moguće nepravilnosti i nezakonitosti, Ministarstvo pravde i državne uprave, Upravni inspektorat, izvršio je izvanredni inspekcijski nadzor u Republičkom geodetskom zavodu, utvrdio nedostatke u pogledu načina angažiranja osobe i zapošljavanja na određeno vrijeme i ravnatelju predložio mjere.

Građani nemaju puno povjerenje u rad inspekcijskih tijela, sumnjuju u njihovu nepriestranost i vide ih kao neefikasne i pasivne u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja.

Problemi s kojima su se tijekom izvještajnog perioda susretali zaposleni građani slični su onima na koje su građani ukazivali Zaštitniku građana 2012. godine, s obzirom na to da - izuzevši zaštitu zaposlenih trudnica i majki za vrijeme dopusta radi njege i posebne njege djeteta - nije bilo izmjena zakona u oblasti radnog prava²²⁰, a kontrola primjene postojećih propisa i dalje nije dovoljno efikasna i djelotvorna. Nedostaju jasni kriteriji po kojima se vrši izbor među prijavljenim kandidatima, za slučajevе na koje se primjenjuju odredbe Zakona o radu, građani se radno angažiraju bez bilo kakve pravne osnove („na crno“), a ostvarivanje njihovih prava ovisi isključivo o volji poslodavca. Pri tome, zaposleni na određeno vrijeme takav status imaju godinama. Građani navode kako su izloženi zlostavljanju na radu, a ukazuju i na samovolju i nezakonitost prilikom donošenja odluke o prestanku radnog odnosa. Uočava se i kako zaposleni nedovoljno koriste postojeće zakonske mogućnosti za zaštitu prava (obraćanje Povjereniku za zaštitu ravnopravnosti, inspekciji rada, Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova, traženje sudske zaštite). Zbog teške finansijske situacije u kojoj se nalaze i u strahu od gubitka posla, zaposleni svoje nezadovoljstvo prijavljuju najčešće tek onda kada ostanu i bez takvog posla i kada je dokazivanje prava moguće isključivo u sudskom postupku koji dugo traje i pretpostavlja materijalne troškove.

Zaštitnik građana je ukazao da je država još prije pet godina usvojila Strategiju reforme državne uprave, u kojoj je jedan od ključnih ciljeva depolitizacija, ali do toga nije došlo. Građani ukazuju na politizaciju prilikom zapošljavanja u javnom sektoru, njenog utjecaja na status zaposlenog tijekom trajanja radnog odnosa (premještaji, napredovanje), ali i prilikom donošenja odluka o prestanku rada.

Poslodavci i dalje izbjegavaju svoje zakonske i ugovorene obveze u pogledu uredne isplate zarada i drugih primanja zaposlenih, kao i u pogledu blagovremene uplate doprinosa

219 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu ("Službeni glasnik RS", broj 32/13)

220 Zaštitnik građana je podnio Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu. Vidjeti više u dijelu ovog Izvješća „Zakonodavne inicijative“.

za obvezno zdravstveno i mirovinsko i invalidsko osiguranje. Nadležno tijelo (inspekcija rada, porezna uprava, republički fondovi za zdravstveno i mirovinsko i invalidsko osiguranje) nisu efikasni, ažurni i djelotvorni i ne surađuju niti razmjenjuju informacije u dovoljnoj meri, a posljedice njihove neefikasnosti trpe građani.

Zbog izmjena poreznih zakona kojima je uvedena zastarjelost utvrđivanja, naplate i namirenja neuplaćenih doprinosa za obvezno socijalno osiguranje, prava radnika su ozbiljno ugrožena. Radnici su izgubili mogućnost pravo ostvariti sudskim putem, iz kog razloga bi mogli ostati trajno obespravljeni za period nepovezanog staža. Ovakva bi zakonska odredba mogla predstavljati ozakonjivanje pravila da zakon ne mora važiti jednako za sve. Posljedica primjene je uskraćivanje za prava na mirovinu i druga socijalna prava koja, prema Ustavu, država jamči.

Nedostatak sustavne podrške osobama koje su bile u zarobljeništvu u njemačkim logorima tijekom Drugog svjetskog rata i njihovim potomcima, onemogućava realizaciju prava na nadoknadu ratne štete. Radi rješavanja navedenog problema 2008. formirano je povjerenstvo za razmatranje pitanja procjene ratne štete pričinjene žrtvama Drugog svjetskog rata na period od dvije godine. Zadatak povjerenstva bio je razmotriti pitanja u svezi s procjenom ratne štete koja je tijekom Drugog svjetskog rata pričinjena fizičkim osobama koje su u vrijeme kada im je šteta pričinjena, imale prebivalište na teritoriju Republike Srbije i ratne štete koja je na istom teritoriju pričinjena na javnoj imovini. Povjerenstvo je imalo i zadatak razmotriti pitanja koja su u vezi s visinom potrebne nadoknade štete i predložiti poduzimanje odgovarajućih mjera s ciljem naplate nadoknade za ratnu štetu. Shodno odluci Vlade o formiranju Povjerenstva stručnu i administrativno-tehničku potporu Povjerenstvu pružalo je Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike. Nakon proteka perioda na koji je obrazovano, nema dalnjih informacija o rezultatima rada Povjerenstva, kao ni podataka o formiranju novog Povjerenstva.

Zakon o državnim službenicima²²¹ donesen 2005. godine uređuje prava i dužnosti državnih službenika. Stupanjem na snagu tog zakona prestao se na radne odnose u državnim tijelima primjenjivati Zakon o radnim odnosima u državnim tijelima. Ali, na snazi su ostale odredbe posebnih zakona koje su se naslanjale na Zakon o radnim odnosima u državnim tijelima. Takva je situacija s odredbama Carinskog zakona donesenog 2003. godine²²², kojim je određeno da se na zaposlene u Upravi carina primjenjuju propisi o radnim odnosima i plaćama u državnim tijelima ako tim zakonom nije drugačije određeno. Odredbe tog zakona posebno uređuju pitanja disciplinskog postupka i to značajno drugačije od odredbi Zakona o državnim službenicima. Zakon o državnim službenicima dopušta mogućnost da se pojedina prava i dužnosti državnih službenika posebnim zakonom urede i drugačije, ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova, ali ne daje mogućnost da se posebnim zakonom različito uređuje nadležnost tijela u službeničkom sustavu (npr. Žalbena povjerenstva Vlade). U ovom slučaju Carinski zakon i Zakon o državnim službenicima su kod nadležnog tijela za odlučivanje o žalbi na rješenje kojim se odlučuje o pravima i obvezama zaposlenih, odnosno državnih službenika imali različita rješenja. Zakonodavac nije iskoristio priliku ovaj nesklad u sustavu riješiti ni prilikom donošenja novog Carinskog zakona 2010. godine. Naime Carinski zakon iz 2010. godine²²³ je stavio izvan snage Carinski zakon iz 2003. godine, ali je odredbe

221 „Službeni glasnik RS“ br. 79/05,81/05,83//05,64/07,116/08 i 104/09.

222 „Službeni glasnik“ RS, br. 73/03,61/05,85/05-dr. zakon i 62/06-dr. zakon.

223 „Službeni glasnik“ RS, br. 18/10 i 111/12.

kojima su regulirana pitanja iz radnog odnosa (disciplinska odgovornost i nadležnost za odlučivanje u ovom postupku) ostavio na snazi.

Sve navedeno dovodi do različite primjene propisa od strane različitih tijela uprave, što onog o čijim se pravima odlučuje dovodi u ozbiljnu pravnu nesigurnost i nemogućnost jasnog poimanja svojih prava i njihove zaštite. Ovo je posebno štetno s obzirom da je u pitanju disciplinski postupak koji se tiče prava na rad kao jednog od Ustavom zajamčenih, egzistencijalnih prava građanina i njegove, odnosno njene obitelji.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

*Nakon pokretanja kontrolnih postupaka,
tijela otklanjanju propuste u radu*

Zaštitniku građana su se obratile bivše zaposlenice u jednoj osnovnoj školi tražeći zaštitu od „šutnje administracije“ Ministarstva prosvjete, znanosti i tehnološkog razvoja, po njihovom zahtjevu za isplatu otpremnine zbog odlaska u mirovinu. Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva, Zaštitnik građana je obaviješten da je isplata otpremnina za sve bivše zaposlene u toj školi izvršena.

Suradnjom do uspješnog otklanjanja propusta

Zaštitnik građana primio je pritužbu kojom se ukazuje na povrede prava po osnovi rada (zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme i zaključivanje ugovora o djelu) u Republičkom geodetskom zavodu. Zaštitnik građana je zatražio od Ministarstva pravde i državne uprave informacije u svezi s predmetom pritužbe. Ministarstvo pravde i državne uprave - Upravni inspektorat je obavijestilo Zaštitnika građana da je upravna inspekcija, nakon dobijanja akta Zaštitnika građana, izvršila izvanredni inspekcijski nadzor u Republičkom geodetskom zavodu, utvrdila činjenice i okolnosti i predložila izvršenje mjera.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

- 1. Narodna skupština i Vlada** trebaju donijeti propise koji će osigurati efikasne i dostupne mehanizme zaštite prava zaposlenih; pravovremeno i efikasno vršenje nadzora nad primjenom propisa koji uređuju oblast rada i radnih odnosa; brzo, djelotvorno i dosljedno ispitivanje odgovornosti poslodavaca i sankcioniranje u slučajevima povrede zakona na štetu zaposlenih; i djelotvoran mehanizam odgovornosti kontrolnih tijela za nepostupanje i neblagovremeno postupanje u slučajevima kršenja prava zaposlenih.
- 2. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike i Ministarstvo financija** trebaju osigurati efikasnost postojećih kontrolnih tijela i u većoj mjeri pokretati i voditi postupke kontrole po službenoj dužnosti.
- 3. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba voditi konstantan socijalni dijalog s predstvincima zaposlenih i poslodavaca u cilju stvaranja uvjeta za dostojanstven rad.

4. **Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike** treba, u okviru inspekcijskog nadzora, naročitu pozornost posvetiti blagovremenom otkrivanju „rada na crno“ i poduzimanju djelotvornih mjera prema poslodavcima koji na ovaj način građane radno angažiraju.
5. **Porezna uprava, Republički fond za mirovinsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje i inspekcija rada** trebaju ostvariti djelotvornu, pravovremenu i efikasnu suradnju i ažurno razmjenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovi rada.
6. **Tijela državne uprave**, kada po odluci drugostupanjskog tijela provode ponovljeni prvostupanjski postupak, trebaju se u punom opsegu pridržavati pravnih stavova i provoditi upute drugostupanjskih tijela.
7. **Vlada** treba učiniti dostupnim javnosti rezultate rada Povjerenstva za razmatranje pitanja procjene ratne štete pričinjene žrtvama Drugog svjetskog rata i utvrditi jasne i precizne uvjete i mehanizme za naplatu ratne štete pričinjene žrtvama Drugog svjetskog rata.

2.10. RESOR UNUTARNJIH POSLOVA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Ministarstvo unutarnjih poslova u priopćenjima za javnost unaprijedilo je poštovanje prepostavke nevinosti osoba koje su lišene slobode zbog postojanja osnova sumnje da su učinile kazneno djelo.
- 1.2. Unaprijeđen je rad Sektora unutarnje kontrole.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. U skladu s preporukom Zaštitnika građana²²⁴, Ministarstvo unutarnjih poslova u priopćenjima za javnost poštovalo je prepostavku nevinosti osoba lišenih slobode zbog postojanja osnova sumnje da su učinila kazneno delo.
- 2.2. U skladu s preporukama Zaštitnika građana²²⁵, Ministarstvo unutarnjih poslova - Sektor unutarnje kontrole policije - Biro za pritužbe i predstavke i povjerenstvo za pritužbe efikasnije su otklanjali utvrđene propuste u radu.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. I dalje su prisutni nedostaci u postupanju povjerenstava za rješavanje pritužbi i Sektora unutarnje kontrole policije.
- 3.2. Ministarstvo unutarnjih poslova - Uprava za upravne poslove ne postupa u svim slučajevima blagovremeno po zahtjevima građana za stjecanje i prestanak državljanstva Republike Srbije.
- 3.3. Ministarstvo unutarnjih poslova nije u skladu sa Zakonom o azilu formiralo Ured za azil kao samostalnu organizacijsku jedinicu.
- 3.4. Ministarstvo unutarnjih poslova - Uprava granične policije postupa izuzetno neefikasno u postupcima registracije stranaca koji su izrazili namjeru tražiti azil, kao i u postupcima za davanje azila.

224 Predmet br. 12-902/12.

225 Predmet br. 12-2715/11; br. 12-1984/11; br. 12-3518/12.

3.5. Ministarstvo unutarnjih poslova ne omogućava povratak na rad policijskim službenicima kojima je radni odnos prestao iz razloga što je protiv njih bio pokrenut kazneni postupak, a koji su u okončanim kaznenim postupcima oslobođeni kazne-ne odgovornosti.

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

4.1. Ministarstvo unutarnjih poslova ne postupa u skladu s preporukom Zaštitnika građana da uvijek na pritužbe i predstavke građana uputi obrazložene odgovore koji sadrže sve relevantne činjenice i okolnosti, i konkretne razloge zbog kojih su zauzeti određeni stavovi u odnosu na navode građana.²²⁶

5. Obrazloženje

Znatan broj pritužbi u resoru unutarnjih poslova odnosio se na postupanje Sektora unutarnje kontrole policije i povjerenstava za pritužbe po pritužbama građana na rad policijskih službenika. Zaštitnik građana je, po provedenim postupcima kontrole, uputio Ministarstvu unutarnjih poslova - Sektoru unutarnje kontrole policije - Birou za pritužbe i predstavke i Povjerenstvu za pritužbe, preporuke²²⁷ za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti. Po pravilu, Ministarstvo je po preporukama postupalo blagovremeno i otklanjalo propuste u svom radu (dostavljalo podnositeljima obrazložene odgovore, umjesto tipskih i neobrazloženih, provodilo pritužbeni postupak i odlučivalo o pritužbama građana).

I dalje su prisutni sljedeći nedostaci u postupcima kontrole rada policije: prekid postupka po pritužbi do okončanja postupka pred drugim tijelom, nepravovremenost u pokretanju disciplinskog postupka²²⁸, kao i pojava da nadležni rukovoditelji ne poduzimaju mjere u skladu s nalazima i prijedlozima Sektora unutarnje kontrole policije.²²⁹

Tijekom 2013. Ministarstvo je unaprijedilo svoje postupanje tako što je, u skladu s preporukom Zaštitnika građana²³⁰, u priopćenjima za javnost posvetilo potrebnu pozornost poštovanju pretpostavke nevinosti osoba lišenih slobode zbog postojanja osnova sumnje da su učinili kazneno djelo. Državna tijela su obvezna na poštovanje principa po kome se svatko smatra nevinim za kazneno djelo dok se njegova krivnja ne utvrdi po zakonu, odnosno pravomoćnom odlukom suda. Poštovanjem pretpostavke nevinosti otklonjen je i nedostatak u radu Ministarstva koji je imao za posljedicu povredu šireg prava – prava na pravično suđenje, a na koju povredu je Zaštitnik građana ukazao u svojoj preporuci i prethodnim godišnjim izvješćima.²³¹

226 Predmet br. 111-2274/13.

227 Predmet br. 12-2715/11; br. 12-1984/11; br. 12-3518/12.

228 Predmet br. 12-926/12.

229 Predmet br. 12-3213/12.

230 Predmet br. 12-902/13.

231 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu dostupno je na: <http://www.ombudsman.rs/attachments/Redovni%20godisnji%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana%20za%202012%20godinu%20-%20final.pdf>; Godišnje izvješće NPM za 2012. godinu dostupno je na: http://www.ombudsman.rs/attachments/2902_izvestaj_%20NPM_%202012.pdf.

Zaštitniku građana se u 2013. godini obratilo više građana ukazujući na „šutnu administraciju“ u postupcima za stjecanje i prestanak državljanstva. Po pokretanju postupaka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutarnjih poslova - Uprava za upravne poslove u najvećem broju slučajeva otklanjala je učinjeni propust i rješavala o podnesenim zahtjevima pritužitelja, a postupak pred Zaštitnikom građana je obustavljan.

U cilju osiguravanja poštovanja prava tražitelja azila i unapređenja rada Ministarstva unutarnjih poslova i Komesarijata za izbjeglice i migracije Republike Srbije, Zaštitnik građana je pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem savjeta pridonio otpočinjanju koordiniranog rada nadležnih tijela na unapređenju postojećeg sustava azila u Republici Srbiji. U izvještajnom razdoblju, kao i prethodnih godina od početka primjene Zakona o azilu²³², Ministarstvo nije formiralo Ured za azil kao samostalnu organizacijsku jedinicu, s dovoljnim brojem obučenih službenika i osiguranim materijalnim sredstvima za rad. Činjenica da poslove iz nadležnosti Ureda za azil obavlja nekoliko zaposlenih u Odsjeku za azil, u sastavu Odjela za strance Uprave granične policije, kao i stalno povećanje broja tražitelja azila, doveli su do toga da su postupci azila neefikasni i ne predstavljaju odgovarajući odgovor na potrebe tražitelja azila.

Tijekom izvještajnog perioda u resoru unutarnjih poslova rješavane su i pritužbe koje se odnose na povredu prava na rad i povredu prava po osnovi rada policijskih službenika. Kao i prethodnih godina, izvjestan broj bivših policijskih službenika se obratio Zaštitniku građana nezadovoljni zakonskom regulativom koja ne omogućava vraćanje na rad zaposlenima u Ministarstvu, kojima je prestao radni odnos zbog sigurnosnih smetnji, odnosno zbog pokretanja kaznenih postupaka protiv njih, iako su u tim postupcima pravomoćno oslobođeni kaznene odgovornosti.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Povreda principa dobre uprave u postupanju Sektora unutarnje kontrole policije

Zaštitnik građana je utvrdio propuste u radu Sektora unutarnje kontrole policije i Biroa za pritužbe i predstavke Ministarstva unutarnjih poslova jer građanima nisu upućeni obražloženi pisani odgovori na predstavke koje su podnijeli, odnosno nisu navedene sve relevantne činjenice i okolnosti i konkretni razlozi zbog kojih su zauzeti određeni stavovi u odnosu na navode iz predstavke.

Nakon upućivanja preporuke Zaštitnika građana, Sektor unutarnje kontrole policije i Biro za pritužbe i predstavke uputili su građanima obrazložene odgovore u odnosu na njihove navode.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. Radi unapređenja svog rada i efikasnije zaštite prava građana, **Ministarstvo unutarnjih poslova** treba dalje razvijati i jačati mehanizme kontrole rada, postupanje

232 „Službeni glasnik RS“, broj 109/07.

povjerenstava za pritužbe po pritužbama građana i postupanje Sektora unutarnje kontrole policije, kao i da blagovremeno pokreće i vodi disciplinske postupke, a nadležne starješine trebaju bez odgađanja poduzimati mjere u skladu s prijedlozima Sektora unutarnje kontrole policije.

2. Potrebno je da **Ministarstvo unutarnjih poslova - Direkcija policije** formira Ured za azil kao samostalnu organizacijsku jedinicu izvan Uprave granične policije, kao i da osigura dovoljan broj ovlaštenih službenika, provede njihovu adekvatnu obuku i osigura im sredstava za rad, u cilju postizanja efikasnosti u postupcima registracije stranaca koji su izrazili namjeru da traže azil i u postupcima za davanje azila.
3. Potrebno je da **Ministarstvo unutarnjih poslova - Uprava za upravne poslove** u svom budućem radu blagovremeno postupa po zahtjevima građana za stjecanje i prestanak državljanstva Republike Srbije.

2.11. RESORI FINANCIJA, GOSPODARSTVA, EKONOMIJE, REGIONALNOG RAZVOJA, PRIVATIZACIJE, DRŽAVNE IMOVINE, NACIONALNE SLUŽBE ZA ZAPOŠLJAVANJE, STEČAJA I JAVNIH NABAVA

FINANCIJE

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

1.1. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom postupku i poreznoj administraciji²³³, kojim je omogućeno podnošenje pojedinačnih poreznih prijava u elektroničkom obliku za poreze koji se plaćaju po odbitku i stvorene pretpostavke za kontrolu plaćanja doprinosa „po osiguraniku“.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je upućivanjem preporuke Poreznoj upravi po vlastitoj inicijativi učinio vidljivim sustavni propust, koji se sastoji u obračunavanju kamate na neizmirene porezne obveze primjenom konformne metode („kamate na kamatu“) i pokraj toga što je navedena metoda oglašena neustavnom odlukom Ustavnog suda.
- 2.2. Zaštitnik građana je upućivanjem preporuke poreznoj upravi pridonio unapređenju njenog rada, ukazavši na potrebu da u suradnji s nadležnim tijelima utvrdi jasne, precizne i unaprijed poznate kriterije na temelju kojih će nadležni sudovi tražiti, a porezna tijela vršiti procjenu tržišne vrijednosti ekspropriiranih neprekretnosti.
- 2.3. Zaštitnik građana je upućivanjem preporuke filijali Porezne uprave²³⁴ utjecao da se ispravi propust, koji se sastojao u nedostavljanju žalbe na odlučivanje 15 mjeseci nakon prijema.

233 „Službeni glasnik RS“, broj 47/13.

234 U ovom slučaju, filijali Voždovac.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Još uvijek nije uspostavljen dovoljno efikasan sustav kontrole obračunavanja i plaćanja doprinosa za obvezno socijalno osiguranje, pri čemu Porezna uprava nije u mogućnosti sve dugovane doprinose naplatiti, niti propuste poslodavaca adekvatno sankcionirati.
- 3.2. Znatan broj radnika ostavljen je bez mogućnosti da ostvari pravo na mirovinu, osim ukoliko sami ne uplate doprinose, jer je Zakon o uvjetnom otpisu kamata i mirovanju poreznog duga²³⁵ predvio mirovanje glavnog poreznog duga iz ranih godina, uključujući i doprinose za obvezno socijalno osiguranje²³⁶.
- 3.3. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom postupku i poreznoj administraciji²³⁷ po prvi put je propisana zastara prava Porezne uprave na utvrđivanje i naplatu doprinosa za obvezno socijalno osiguranje.
- 3.4. Ministarstvo financija ne postupa blagovremeno po zahtjevima građana za davanje mišljenja o primjeni zakona i drugih općih akata²³⁸, pri čemu u pojedinim slučajevima dolazi do sporenja njegovih organizacijskih jedinica oko nadležnosti za sastavljanje mišljenja.
- 3.5. Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita je objavljivanjem proturječnih informacija na svojoj internetskoj stranici dovele građane u zabludu u pogledu subvencioniranog stambenog kreditiranja u 2014. godini.
- 3.6. Građani kojima je pravomoćnom sudskom odlukom utvrđeno novčano potraživanje prema Republici Srbiji suočavaju se s problemima prilikom njihove naplate u izvršnom postupku, jer na računima opredijeljenim za te namjene nema dovoljno sredstava.
- 3.7. Republika Srbija još uvijek nije zaključila s državama sljednicama SFRJ sporazum o sukcesiji koji za predmet ima ostvarivanje prava „starih deviznih štediša“, koji su štednju položili kod banaka sa sjedištem na teritoriju republike čije državljanstvo nisu imali.²³⁹

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - Nužno je da Porezna uprava odmah nakon saznanja da porez i sporedna porezna davanja nisu blagovremeno plaćeni, čak i kada je porezni dug neznatan, uputi građanima opomenu za plaćanje poreza, kako bi sprečila da protek vremena dovede do značajnog uvećanja kamate, naročito iz razloga jer građani, zbog višegodišnje

235 „Službeni glasnik RS“, broj 119/12.

236 Članak 2. stav 1. točka 2. Zakona o uvjetnom otpisu kamata i mirovanju poreznog duga.

237 Članak 20., „Službeni glasnik RS“, broj 47/13.

238 Članak 80. Zakona o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10.

239 Članak 21. stav 1. Zakona o reguliranju javnog duga Savezne Republike Jugoslavije po osnovi devizne štednje građana, „Službeni list SRJ“, broj 36/02 i „Službeni glasnik RS“, br. 80/04 i 101/05.

pasivnosti poreznog tijela, pogrešno smatraju da su nekom od ranijih uplata porez u potpunosti izmirili.

- 4.2. Porezna uprava nije prihvatile preporuku Zaštitnika građana da utvrdi u koliko slučajeva, kojim poreznim obveznicima i sporednim poreznim dužnicima, i u kom iznosu je, nakon objavljenja odluke Ustavnog suda, primjenom konformne metode („kamate na kamatu“) naplaćeno više poreza i sporednih poreznih davanja od dugovanih, nakon čega bi iznos razlike bio vraćen građanima na osobni zahtjev.
- 4.3. Porezna uprava nije prihvatile preporuku da u suradnji s nadležnim državnim tijelima utvrdi jasne, precizne i unaprijed poznate kriterije na osnovu kojih će nadležni sudovi tražiti, a porezno tijelo vršiti procjenu tržišne vrijednosti zemljišta za potrebe određivanja pravične naknade za ekspropirane nepokretnosti.
- 4.4. Proračunska inspekcija Ministarstva financija ne postiže ažurnost u radu i efikasno provođenje nadzora nad trošenjem proračunskih sredstava po prijavama građana na šta je Zaštitnik građana i ranije ukazivao.
- 4.5. Regionalni odjeli Porezne uprave prilikom odlučivanja o žalbama na rješenja filiala, ekspozitura i poreznih administracija jedinica lokalne samouprave prekoračuju zakonski rok za odlučivanje, ukazujući u svojim izjašnjenjima na veliki priliv predmeta i nedovoljan broj zaposlenih kao probleme sustavnog karaktera.
- 4.6. Nije došlo do poboljšanja položaja zaposlenih u Upravi carina u svezi s ostvarivanjem prava iz radnog odnosa, i pokraj toga što su početkom 2013. godine postojale ohrabrujuće indicije.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana uputio je po vlastitoj inicijativi preporuku Poreznoj upravi zbog obračunavanja kamate na neizmirene porezne obveze primjenom konformne metode („kamate na kamatu“) do 1. siječnja 2013., i pokraj toga što je ta metoda oglašena neustavnom odlukom Ustavnog suda br. 28/09 od 12.07.2012. godine. Pokraj vraćanja preplaćenog iznosa kamate poreznim obveznicima, Poreznoj upravi je preporučeno i kontinuirano praćenje odluka Ustavnog suda i poduzimanje aktivnosti kako bi se važeći propisi usklađivali s duhom njegovih odluka. Na žalost, preporuka nije naišla na prihvatanje Porezne uprave, koja je u svom odgovoru prvo ukazala na moguće štetne posljedice po proračun Republike Srbije, a zatim se pozvala na mišljenje Ustavnog suda o dejstvu njegovih odluka, tj. argument da Zakon o poreznom postupku i poreznoj administraciji nije bio predmet ocjene ustavnosti, što nikada nije bilo sporno. Istovremeno je od Zaštitnika građana zatraženo „da usuglasi svoju preporuku s mišljenjem Ustavnog suda“, čime je ispoljeno nerazumijevanje prirode institucije ombudsmana, kao i smisla i domaćaja njegovih preporuka.

Uslijed neprihvatanja preporuke, porezni obveznici iz druge polovice 2012. se i dalje tretiraju lošije u odnosu na dužnike poslovnih banaka, odnosno dužni su da na ime kamate Republici Srbiji plate više nego privatnom poveriocu. O neprovodenju preporuke Zaštitnik građana je obavijestio Narodnu skupštinu, Vladu i javnost, nakon čega je Porezna uprava izdala priopćenje kojim je dezinformirala javnost o tome da je s primjenom konformne metode prestala 01.01.2011, iako ju je primjenjivala sve do 01.01.2013. godine. Zbog toga je Zaštitnik građana zatražio od ministra financija da sankcionira odgovorne

za drsko obmanjivanje javnosti²⁴⁰, a u neposrednoj komunikaciji je dogovoren da Ministarstvo financija razmotri mogućnost izmjene Zakona o poreznom postupku i poreznoj administraciji kako bi se oštećenim građanima omogućilo vraćanje preplaćenog iznosa na osobni zahtjev. Do isteka izvještajnog perioda Zaštitnik građana nije obaviješten o poduzetim mjerama Ministarstva kako bi se po preporuci postupilo.

Pritužbama se također izražava nezadovoljstvo radom Porezne uprave zbog nemogućnosti da efikasno sankcionira propuste poslodavaca da blagovremeno uplate doprinose za obvezno socijalno osiguranje. Građani su često prinuđeni da se zadužuju kako bi umjesto poslodavca uplatili doprinose i počeli da ostvaruju pravo na mirovinu, nadajući se vraćanju sredstava kada (i ako) ona budu naplaćena od poslodavca.

Nedovoljna opremljenost Porezne uprave i nedostatak ljudskih i materijalnih resursa za provođenje blagovremene i sveobuhvatne kontrole dovodi do toga da se prijave zaposlenih ne uzimaju u rad prema redosledu prijema, već se „(vodi) računa o utjecaju nepravilnosti na iznos poreznih prihoda, resursima kojima se raspolaze, i naročito, razlozima administriranja poreznih obveznika“.²⁴¹ Ovakvi stavovi se ne mogu prihvati, naročito ukoliko se ima u vidu da u pravnom poretku Republike Srbije ne postoji drugi mehanizam za naplatu doprinosa. Selektivno postupanje po prijavama lišava građane prava na efikasno pravno sredstvo i dovodi ih u beznadežnu situaciju.

Kada Porezna uprava postupi po prijavama zaposlenih, po pravilu se suočava s opstrukcijom poslodavaca, koji osporavaju činjenice od značaja za oporezivanje, odbijaju dostavljanje relevantne dokumentacije, a često i sudjelovanje u postupku kontrole. Odgovornost za porezni prekršaj nije dovoljno efikasna sankcija da ih prinudi na kooperativnost, pa tako u nekim slučajevima porezno tijelo ne uspijeva utvrditi niti osnovne činjenice od značaja za naplatu doprinosa.

Zakon o uvjetnom otpisu kamata i mirovanju poreznog duga propisao je mirovanje glavnog poreznog duga, u koji je uključio i doprinose za obvezno socijalno osiguranje, pri čemu najveće nezadovoljstvo radnika izaziva odredba kojom je propisano da porezno tijelo prekida postupke prinudne naplate. Čini se da je bilo cijelishodnije propisati drugačiji tretman doprinosa za obvezno socijalno osiguranje od ostalih poreznih dugovanja, ili bar prioritetnu naplatu doprinosa za mirovinsko i invalidsko osiguranje. Onemogućivši prinudnu naplatu za izvesno vrijeme, uz produžavanje neizvjesnosti oko toga da li će ona kasnije uopće biti moguća, zakonodavac je ostvarivanje prava građana učinio težim i nesigurnijim, pouzdajući se da će porezni dužnici svoje obveze izmirivati u skladu s dinamikom predviđenom zakonom. Kako ekomska realnost često demantira takva očekivanja, postoji opravdana bojazan da poslodavci neće hteti ili neće uspeti svoje obveze izmiriti u ostavljenim rokovima, pri čemu u međuvremenu imovinu mogu otuđiti ili njom na drugi način raspolagati.

Još jedno zakonsko rješenje dovelo je do negodovanja javnosti i reagovanja Zaštitnika građana²⁴². Članom 20. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom

240 Akti u postupku kontrole i priopćenje Zaštitnika građana dostupni su na: <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>.

241 Akt Centrale Porezne uprave, Sektora za kontrolu br. 43-01166/12-18 od 24.05.2013. godine.

242 Priopćenje dostupno na <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>, pristupljeno 27.01.2014. godine.

postupku i poreznoj administraciji²⁴³ po prvi put je propisano da se odredbe o zastarjelosti prava na utvrđivanje, naplatu i povrat poreza ubuduće primjenjuju i na doprinose za obvezno socijalno osiguranje. Na ovaj način, poslodavci će biti trajno amnestirani od uplate doprinosu u fondove koji su ustanovljeni kao obvezni, dok će zaposleni izgubiti mogućnost da im za pripadajući deo radnog vijeka budu priznata prava koja su svojim radom stekli.

Pregled stanja u oblasti prinudne naplate doprinosova za obvezno socijalno osiguranje dovodi do zaključka da je ostvarivanje prava sve teže i neizvesnije, pri čemu su građani pri nuđeni boriti se ne samo s bahatošću i samovoljom poslodavaca, nedovoljnom opremljenosću, neefikasnošću i inercijom tijela zaduženih za kontrolu, već i s preprekama koje im na tom putu postavlja zakonodavac, opredjeljujući se za favoriziranje drugih interesa kao pretežnih. I pokraj ustavnog određenja Republike Srbije kao države zasnovane na socijalnoj pravdi²⁴⁴, čini se da se zakonodavac nedovoljno vodi proklamiranim ustavnim načelima, i da ne uspijeva značajan društveni problem riješiti na sustavni, načelan i pravičan način. Umjesto toga, pribegava se privremenim rješenjima koja često nisu praćena odgovarajućom normativnom i informatičkom podrškom²⁴⁵, a još češće daju povod nastanku novih sporova i nezadovoljstava, kako poreznih obveznika, tako i poreznih službenika, jer nisu detaljno osmišljena kako bi obuhvatila sve situacije koje se u praksi mogu dogoditi.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Zbog selektivnog tumačenja propisa izgubio pravo na uvjetni otpis kamate i mirovanje poreznog duga

Zaštitniku građana pritužbom se obratio poduzetnik koji je porezna dugovanja uplatio u jednoj pošti u subotu, 30.03.2013. godine, kako bi ostvario prava po Zakonu o uvjetnom otpisu kamata i mirovanju poreznog duga. Na osnovi zaključka Vlade²⁴⁶, rok za uplatu dugovanih poreza produžen je do 31.03.2013. godine, odnosno istjecao je u nedjelju. I pokraj toga što je pritužitelj blagovremeno izvršio upлатu, filijala Porezne uprave Voždovac mu je uskratila pravo zbog toga što je pošta preko koje je izvršio plaćanje sredstva prenijela prvog sljedećeg radnog dana, odnosno u ponedjeljak, 01.04.2013. godine. Selektivno tumačeći normu²⁴⁷ po kojoj se danom plaćanja poreza smatra dan prenosa sredstava na uplatni račun javnih prihoda, porezno tijelo je utvrdilo da je pritužitelj izgubio pravo, iako u subotu, 30.03., nije postojala druga mogućnosti da izvrši plaćanje, s obzirom na to da porezna blagajna tada nije radila. Nakon pokretanja postupka kontrole Zaštitnika građana, drugostupanjsko tijelo je poništilo prvostupansko rješenje i pravilno utvrdilo da pritužitelj ostaje u režimu „reprograma”, pošto se u ovakvim situacijama smatra da rok istječe na kraju prvog narednog radnog dana.²⁴⁸

243 „Službeni glasnik RS“ broj 47/13.

244 Član 1. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 98/06.

245 Zakon o uvjetnom otpisu kamata i mirovanju poreznog duga počeo se primjenjivati 18. prosinca 2012. godine, a Centrala Porezne uprave je dostavila filijalama privremene pomoćne aplikacije za izračunavanje iznosa valorizacije duga indeksom potrošačkih cijena 25. siječnja 2013. godine.

246 05 broj 43-1688/13 od 28.02.2013. godine.

247 Član 68. stav 1. točka 1. Zakona o poreznom postupku i poreznoj administraciji.

248 Član 91. stav 2. Zakona o općem upravnom postupku, „Službeni list SRJ“, br. 33/97, 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10.

*Pritisnuti ekonomskim problemima, građani polažu nade
u devalvirano dinarsku štednju*

Pritužitelji se često obraćaju Narodnoj banci Srbije kako bi se informirali o tome da li postoji mogućnost da im se vrati dinarska štednja položena tijekom 80-ih godina XX. stoljeća kod poslovnih banaka koje su u međuvremenu likvidirane ili otišle u stečaj. Vijesti o vraćanju tzv. „stare devizne štednje“ i devizne štednje položene kod banaka „Jugoskandik“ i „Dafiment“ učinile su da određen broj građana podnese Narodnoj banci Srbije zahtjev da se svojevremeno oročena dinarska sredstva vrate. I pokred objašnjenja da se posljedice hiperinflacije 90-ih godina sastoje u tome što je u potpunosti obezvrijedena sva imovina koju su građani posjedovali u dinarima, pri čemu kamate koje su u to vrijeme obračunavane nisu bile dovoljne da neutraliziraju djelovanje hiperinflacije, građani nerado prihvataju saznanje da se njihovi štredni ulozi više ne mogu izraziti u bilo kojoj valuti. Naglašavajući kako su se nadali da će deponirana sredstva upotrijebiti za rješavanje aktualnih finansijskih problema, obraćaju se Zaštitniku građana pritužbama na rad Narodne banke Srbije, pa im se pruža pojašnjenje odgovora NBS i upućuju se na ustanove socijalne zaštite koje im mogu pružiti pomoć.

**III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA
U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE**

- 1. Ministarstvo financija** treba zauzeti aktivan i angažiran stav prema obraćanjima građana i s njima ostvariti zakonom propisanu komunikaciju.
- 2. Ministarstvo financija** treba blagovremeno postupati po zahtjevima za davanje mišljenja o primjeni zakona i drugih općih akata.
- 3. Ministarstvo financija** treba u ostvarivanju normativne nadležnosti pratiti stavove izražene u odlukama Ustavnog suda i poduzimati adekvatne mjere u cilju usklađivanja propisa.
- 4. Porezna uprava** treba organizirati svoj rad tako da odgovara potrebama građana, što podrazumijeva pružanje potpunih, preciznih i blagovremenih informacija o osnovi, vrsti i visini porezne obveze, kao i o pravima koja građanima pripadaju u poreznom postupku.
- 5. Porezna uprava** treba u prvostupanjskom i drugostupanjskom postupku odluke donositi u zakonom propisanim rokovima i u formi koju zakon predviđa, koja građanima omogućava preispitivanje stavova poreznih tijela u postupcima po pravnim sredstvima.
- 6. Uprava carina** treba osigurati transparentnost u radu i poboljšati komunikaciju s građanima, naročito kada je u pitanju carinjenje proizvoda koji se naručuju iz inozemstva i dostavljaju poštom.
- 7. Uprava carina** treba unaprijediti i uskladiti ostvarivanje i zaštitu prava iz radnog odnosa carinskih službenika s važećim propisima o državnoj upravi i državnim službenicima.
- 8. Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita** treba postupati obazrivo prilikom objavljivanja informacija koje za posljedicu mogu imati stvaranje pravnih očekivanja i kreditno zaduženje građana, pri čemu je poželjno da uz objavljenu informaciju navede i njen izvor.
- 9. Svi izravni i neizravni korisnici proračunskih sredstava** trebaju svoje novčane obveze prema građanima koje su utvrđene pravomoćnim sudskim odlukama izvršavati dobrovoljno, tj. da ne čekaju pokretanje sudskih izvršnih postupaka, čime se ukupni materijalni troškovi višestruko uvećavaju.

**STEČAJ, PRIVATIZACIJA, NACIONALNA SLUŽBA
ZA ZAPOŠLJAVANJE**

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Vlada je uputila Narodnoj skupštini prijedlog novog Zakona o privatizaciji.²⁴⁹
- 1.2. Vlada je uputila Narodnoj skupštini prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju.²⁵⁰

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Zaštitnik građana je nastavio javno upozoravati i isticati posljedice nepoduzimanja zakonom propisanih mjera protiv poslodavaca koji ne izvršavaju zakonom propisane obveze o uplati doprinosa u zdravstveni i mirovinski fond, zbog čega je podignuta svijest o veličini i značaju tog problema.
- 2.2. Zaštitnik građana je nastavio javno ukazivati na odgovornost države zbog toga što gospodarska društva u restrukturiranju godinama ne uplaćuju zakonom propisane doprinose za mirovinsko i zdravstveno osiguranje zaposlenima.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ministarstvo gospodarstva nije izvršilo svoju obvezu iz Uredbe o evidentiranju do spjelih neizmirenih obveza društvenih poduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa, da u roku od 90 dana od okončanja postupka evidentiranja potraživanja predloži Vladi na koji način da se izvrši njihova isplata.
- 3.2. Postupci stečaja nad gospodarskim društvima koji se vode pred privrednim sudovima i dalje traju predugo, s niskim postotkom uspješnog unovčenja i isplate vjerovnika još u drugom isplatnom redu i nedovoljno uspješno organiziranim kontrolom rada tijela za provođenje stečajnog postupka, prvenstveno stečajnih upravitelja.
- 3.3. Nisu normirani nadležnost i postupak za provođenje nadzora nad radom stečajnih upravitelja, u cilju efikasnije i potpunije kontrole njihovog postupanja i zaštite prava sudionika u postupku stečaja²⁵¹, na šta je Zaštitnik građana ukazao u svom mišljenju Ministarstvu dospodarstva na prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju.

249 Narodna skupština RS, Zakoni u proceduri, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.46.html>.

250 Narodna skupština RS, Zakoni u proceduri, dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.46.html>.

251 Čl. 20ž. Zakona o privatizaciji.

- 3.4. Agencija za privatizaciju nije okončala postupke privatizacije velikog broja poduzeća (153 gospodarska društva prema posljednjim informacijama²⁵²), od kojih se većina nalazi u restrukturiranju i vjerojatno će nad njima biti pokrenut postupak stečaja.
- 3.5. Gospodarska društva u restrukturiranju koriste svoj status kako ne bi isplaćivala potraživanja vjerovnicima, zahvaljujući zakonskoj zabrani izvršenja i namirenja.
- 3.6. Ministarstvo gospodarstva nije prihvatiло mišljenje²⁵³ Zaštitnika građana o potrebi da se izmijeni sadržaj normi u Prijedlogu zakona o privatizaciji kojima se određuje zabrana provođenja izvršenja i namirenja, te preciznije i povoljnije za radnike definiraju jamstva priznanja staža zaposlenima na razini minimalnih zarada.
- 3.7. Zbog loše urađenog rebalansa proračuna 2013. godine, država nije u mogućnosti izvršavati preuzete obveze - nakon provedenih natječaja za obavljanje stručne prakse ili davanje subvencija za zapošljavanje, Nacionalna služba za zapošljavanje počela je otkazivati potpisivanje ugovora s kandidatima koji su ispunili uvjete natječaja.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da Agencija za privatizaciju povodom podnesenih zahtjeva i postavljenih pitanja građana u skladu s važećim pravnim propisima ubuduće donosi odgovarajuća upravna akta, odnosno pisane odgovore umjesto postojeće prakse po kojoj se smatra dovoljnim da se građanima na njihova obraćanja odgovara usmeno ili preko telefona, uz sastavljanje službene beleške.
 - da se sadržinski i normativno poveća i učini aktivnijim i djelotvornijim nadzor nad radom stečajnih upravitelja kako bi se stečajni postupci završavali u kraćem vremenskom roku i s boljim rezultatima od dosadašnjih.²⁵⁴

5. Obrazloženje

Kada su u pitanju stečajni postupak i pritužbe na rad tijela nadležnih za provođenje stečajnog postupka, primjetno je da se situacija u 2013. godini nije mnogo promijenila u odnosu na 2012. godinu. I dalje uvjerljivo najveći broj pritužbi na rad stečajnih sudaca i stečajnih upravitelja podnose bivši radnici stečajnih dužnika, koji se žale na nemogućnost naplate potraživanja iz radnih odnosa (neisplaćene zarade, otpremnine, doprinosi za socijalno osiguranje itd). Stečajni postupci predugo traju, imovinska masa koja je ostala iza stečajnog dužnika je mala i nije ju lako unovčiti, a tijela nadležna za vođenje stečajnog postupka svojim načinom rada izazivaju revolt kod stečajnih dužnika koji brzo gube povjerenje u njihovu

252 Portal Ministarstva gospodarstva, dostupno na: <http://www.privreda.gov.rs/newsitem.php?h=1&id=8100>.

253 Mišljenje o Nacrtu zakona o privatizaciji, dostupno na: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/2011-12-11-11-34-45/3132-2013-12-27-11-08-23.

254 Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 91-2.

stručnost i objektivnost. Prema navodima iz primljenih pritužbi, okolnosti koje predstavljaju smetnju za uspješno provođenje stečajnog postupka, a samim tim i za ostvarivanje prava građana jesu očigledna nezainteresiranost tijela koja ga provode, odnosno uskraćivanje neophodne pomoći i informacija stečajnim vjerovnicima, kao i nedovoljna pozornost kada je u pitanju upravljanje i očuvanje imovine stečajnog dužnika, pri čemu je naročito karakteristično prebacivanje odgovornosti za vođenje postupka s jednog tijela na drugo. Izvještan napredak je postignut na polju informiranja građana o njihovim procesnim pravima u stečajnom postupku. U prvoj polovici 2013. godine primljeno je nekoliko pritužbi građana koji su se, slijedeći upute o mogućnostima za podnošenje prigovora na rad stečajnog suca i stečajnog upravitelja, obraćali Agenciji za licenciranje stečajnih upravitelja pritužbom na rad stečajnih upravitelja, a zatim, u slučaju da su nezadovoljni postupanjem Agencije, novom pritužbom Zaštitniku građana. Međutim, i dalje prevlađuje dojam da je postupak kontrole, naročito kada je u postupku Agencija za privatizaciju imenovana za stečajnog upravitelja, nedovoljno reguliran i neefikasan, što bi se moglo promijeniti jedino izmjenama zakonske regulative stečajnog postupka.

S tim u vezi, potrebno je napomenuti kako, za razliku od 2012. godine, tijekom 2013. godine nije bilo pritužbi stečajnih upravitelja na rad Agencije za licenciranje stečajnih upravitelja zbog pokretanja disciplinskih postupaka protiv njih ili odbijanja zahtjeva za obnovu licencije. Razlog njihovog izostajanja bi eventualno moglo biti smanjenje intenziteta nadzora koji vrši Agencija za licenciranje stečajnih upravitelja, budući da se tijekom 2013. godine odvijao rad na pripremi izmjena Zakona o stečaju kojim je planirano da Agencija prestane s radom, a njene nadležnosti preuzmu nova tijela.

Prijedlog spomenutog zakona Narodnoj skupštini upućen je na usvajanje istovremeno s prijedlogom novog Zakona o privatizaciji. Usprkos manjkavostima o kojima se Zaštitnik građana izjasnio u svom mišljenju, prijedlog sadrži i određena poboljšanja postojećih zakonskih rješenja, kao što je smanjenje mogućnosti za postojanje arbitrarnosti prilikom izbora stečajnog upravitelja za konkretan postupak stečaja i omogućavanje udruženim stečajnim vjerovnicima da imenuju stečajnog upravitelja, ili propisivanje da su sva izvješća stečajnog upravitelja javni dokumenti i da se javno objavljaju u elektroničkom obliku na internetskoj stranici Organizacije za nadzor, čime bi bio učinjen korak naprijed prema omogućavanju svim zainteresiranim osobama da imaju uvid u rad stečajnog upravitelja u konkretnom stečajnom postupku.

Tijekom 2013. godine povećan je broj pritužbi koje građani podnose Zaštitniku građana protiv gospodarskih društava u restrukturiranju, zbog neisplaćenih potraživanja koja imaju prema ovim društvima. Naime, primjena odredbi članka 20. Zakona o privatizaciji²⁵⁵, koji propisuje da od dana donošenja odluke o restrukturiranju do dana donošenja odluke o okončanju restrukturiranja, a najkasnije do 30.06.2014. godine, ne može se protiv subjekta privatizacije, odnosno nad njegovom imovinom, odrediti ili provesti prinudno izvršenje, niti bilo koja mjera postupka izvršenja radi namirenja potraživanja, pri čemu se obustavljaju svi postupci prinudnog izvršenja koji su u tijeku, dovela je do toga da su mnogi građani, prvenstveno zaposleni i vjerovnici gospodarskih društava u restrukturiranju, ostali s nenaplaćenim potraživanjima prema ovakvim društvima. Mnogima od njih zabrana prinudne naplate ovih potraživanja uzrokuje velike finansijske probleme ili bitno utječe na kvalitetu življenja, zbog čega je protekom vremena sve više pritužbi koje se odnose na ovaj problem. Značajno je

255 Zakon o privatizaciji („Službeni glasnik RS“, br. 38/01, 18/03, 45/05, 123/07, 30/10 i 93/12).

napomenuti kako za razliku od 2012. godine, kada su u pritužbama građani najčešće kao subjekta odgovornog za nemogućnost naplate svojih potraživanja označavali i gospodarsko društvo i Agenciju za privatizaciju, u 2013. pritužbe se češće odnose samo na predmetno gospodarsko društvo. Kako prema navodima iz pritužbi građana i informacijama koje su u medije dospjele iz Ministarstva gospodarstva, veliki broj gospodarskih društava u postupku restrukturiranja nije se uspio stabilizirati, realno je očekivati da će se broj gospodarskih društava nad kojima se pokreće stečajni postupak povećati.

U 2013. pojavili su se i neki novi problemi, prvenstveno u vezi s primjenom Uredbe o evidentiranju dospjelih neizmirenih obveza društvenih poduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa.²⁵⁶ Prema odredbama spomenute Uredbe, zaposleni i bivši zaposleni društvenih poduzeća i gospodarskih društava s većinskim društvenim kapitalom koji posjeduju presudu za novčano potraživanje iz radnih odnosa koja je postala izvršna do 30.06.2011. godine, a koja obuhvaća presuđenu glavnici, kamatu obračunatu prema presudi i troškove postupka, trebala su svoja potraživanja prijaviti Agenciji za privatizaciju do 31.12.2012. godine. Agencija je Uredbom obvezana, nakon što evidentira i obradi podatke iz pristiglih prijava i dokumentacije, sačiniti izvješće o ukupnom iznosu evidentiranih obveza i obveza po pojedinim dužnicima. Pored toga, ministarstvo nadležno za poslove gospodarstva, obvezano je informisati Vladu o visini ukupnih evidentiranih potraživanja i predložiti način njihovog reguliranja, u roku od 90 dana od dana isteka roka za prijavljivanje potraživanja. Nekolicina građana obratila se Zaštitniku građana nakon što je završeno evidentiranje prijava i istekao rok od 90 dana dan Ministarstvu, tražeći informacije o tome kada će biti izvršena isplata njihovih potraživanja. Prema u ovom trenutku dostupnim podacima, Ministarstvo nije izvršilo svoje obveze propisane Uredbom.

Glede Nacionalne službe za zapošljavanje, najveći problem koji se pojavio tijekom 2013. godine su pritužbe nezaposlenih osoba koje su sudjelovale u programima zapošljavanja ili obavljanja stručne prakse koje je Nacionalna služba pokrenula, a zatim prekinula provoditi zbog nedostatka sredstava. Problem je prouzrokovani izmjenama Zakona o proračunu za 2013. godinu, kojima su značajno reducirani iznosi novčanih sredstava predviđeni za ove namjene. Takvim su postupanjem oštećeni sudionici spomenutih natječaja koji su obaviješteni kako su ispunili propisane uvjete i da će Nacionalna služba s njima zaključiti odgovarajući ugovor, da bi zatim potpisivanje ugovora izostalo.

Pojavio se i jedan novi razlog za pritužbe protiv Nacionalne službe, a to je obveza nezaposlenih osoba da se na svaka tri mjeseca osobno javljaju Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Radi se o obvezi normiranoj u članku 32. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti²⁵⁷ prema kome je nezaposlena osoba obvezna osobno se javljati Nacionalnoj službi radi obavještavanja o mogućnostima i uvjetima zaposlenja i posredovanja u zapošljavanju, u skladu s individualnim planom zapošljavanja, a najmanje jednom u tri mjeseca, kao i na svaki poziv Nacionalne službe. Čini se kako su neugodnosti koje ovo zakonsko rješenje izaziva nezaposlenim osobama brojne i da bi ovaj članak zakona trebalo mijenjati u pravcu kojim bi se ostavio fleksibilniji vremenski rok nezaposlenim osobama da odgovore na svoju obvezu osobnog javljanja (na primjer, tijekom bilo kog radnog dana u razdoblju od deset dana, na svaka tri ili četiri mjeseca).

256 Uredbe o evidentiranju dospjelih neizmirenih obveza društvenih poduzeća po izvršnim presudama za potraživanja iz radnih odnosa („Službeni glasnik RS“, br. 23/12 i 87/12).

257 Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti „Službeni glasnik RS“ br. 36/09 i 88/10.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Obustavljen postupak dodjele subvencija za samozapošljavanje

Zaštitnik građana je primio pritužbu kojom mu je ukazano da je Nacionalna služba za zapošljavanje, filijala Niš, organizirala Natječaj za dodjelu subvencija za samozapošljavanje za 2013. godinu, ali da ga nije provela do kraja. U pritužbi je navedeno kako je veliki broj građana dobio obavještenje da su njihove prijave odobrene, zbog čega su napravili određene troškove kako bi otpočeli s poslovanjem, da bi im prije potpisivanja ugovora o dodjeli subvencija Nacionalna služba poslala obavještenje kako će zbog tekućeg rebalansa proračuna postupak biti obustavljen i njihovi ugovori neće biti potpisani. Nakon pokretanja postupka kontrole, pritužilja je obavijestila Zaštitnika građana da je Nacionalna služba uspjela pribaviti potrebna sredstva i da su ugovori potpisani sa svim osobama koje su ispunile natječajne uvjete, a novčana sredstva isplaćena, čime je ostvarena svrha postupka.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. **Vlada** treba izraditi i predložiti Narodnoj skupštini novi tekst Zakona o stečaju čijim bi rješenjima, pokraj pozitivnih rješenja koja sadrži aktuelni Prijedlog izmjena i dopuna spomenutog zakona, bila osigurana potpunija i efikasnija kontrola rada stečajnih upravitelja tijekom provođenja stečajnog postupka.
2. **Vlada** treba izraditi i predložiti Narodnoj skupštini novi tekst Zakona o privatizaciji, kojim bi na jasniji način bila izražena jamstva zaštite prava zaposlenih u poduzećima u restrukturiranju i istovremeno onemogućeno takvim gospodarskim društvima da koriste svoj zaštićeni status kako bi blokirali isplatu potraživanja svojih vjerovnika.
3. **Agencija za privatizaciju** treba učiniti dodatni napor i poduzeti odgovarajuće mјere i aktivnosti da se proces privatizacije u poduzećima u kojima nije završen, što prije i na što je moguće bolji način okonča.
4. Potrebno je da **Agencija za privatizaciju** povodom podnesenih zahtjeva i postavljenih pitanja građana u skladu s važećim propisima ubuduće donosi odgovarajuća upravna akta i dostavlja građanima pisane odgovore, kako bi se izbjeglo nepotrebno podnošenje pritužbi Zaštitniku građana zbog šutnje administracije.
5. Potrebno je da **Nacionalna služba za zapošljavanje** u budućem radu, prilikom provođenja programa stručnog osposobljavanja i dodjele subvencija za samozapošljavanje, obrati posebnu pozornost i učini sve što je u njenoj moći da osigura dovoljno finansijskih sredstava za realizaciju programa koje je isplanirala, kao i da ne započinje provođenje programa za koje postoji mogućnost da se pojave problemi u financiranju.
6. **Vlada** treba izraditi i predložiti Narodnoj skupštini izmjenu članka 32. Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kojom bi se ublažila rigidnost postojećih rješenja i dalo više vremena nezaposlenim osobama da izvrše svoju obvezu javljanja Nacionalnoj službi za zapošljavanje.

2.12. RESOR PRAVOSUĐA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesena je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za razdoblje 2013. – 2018.²⁵⁸
- 1.2. Donesen je Akcijski plan za provođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za razdoblje 2013-2018.²⁵⁹
- 1.3. Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim tužiteljstvima.²⁶⁰
- 1.4. Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sucima.²⁶¹
- 1.5. Donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju sudova.²⁶²
- 1.6. Donesen je Zakon o sjedištima i područjima sudova i javnih tužiteljstava.²⁶³

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Državno vijeće tužitelja je prihvatio stav Zaštitnika građana da ima zakonsku obvezu²⁶⁴ odlučiti o svakom prigovoru na neizbor za tužiteljsku funkciju i ispričalo se dvjema kandidatkinjama o čijim prigovorima nije donijelo odluku pogrešno smatrajući kako za tim ne postoji potreba, jer su na naknadno provedenom natječaju izabrane u tužiteljstva nižeg ranga, izvan mesta svog prebivališta.
- 2.2. Preporuke Zaštitnika građana upućene Ministarstvu pravde i državne uprave zbog neprovođenja odluka Ustavnog suda, kojima je utvrđeno pravo na naknadu štete, rezultirale su poduzimanjem mjera radi ubrzanih ustanovljivanja

258 „Službeni glasnik RS“, broj 57/13.

259 „Službeni glasnik RS“, broj 71/13.

260 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – odluka US, 121/12 i 101/13.

261 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 58/09 – odluka US, 104/09, 101/10, 8/12 – odluka US, 121/12, 124/12 – odluka US i 101/13.

262 „Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11 i 101/13.

263 „Službeni glasnik RS“, broj 101/13.

264 Članak 6.Zakona o javnom tužiteljstvu („Službeni glasnik RS“, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11-dr zakon, 101/11, 38/12- odluka US, 121/12 i 101/13).

odgovarajućeg pravnog okvira za izvršenje odluka Ustavnog suda, što će poboljšati poštovanje ljudskih prava u ovoj oblasti.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Još uvijek nije donesen mehanizam kojim se regulira jasna i unaprijed poznata procedura za ostvarivanje prava na nadoknadu štete dosuđene odlukama Ustavnog suda.
- 3.2. Ministarstvo pravde i državne uprave nije osiguralo da uspostavljeni mehanizam za postupanje u neposrednom nadzoru funkcionira u punom opsegu, što dovodi do nejednakog položaja građana i selektivnosti u njegovoj primjeni.
- 3.3. Građanima i dalje nije dovoljno dostupna besplatna pravna pomoć što predstavlja barijeru u pristupu pravdi, posebno materijalno ugroženog dijela stanovništva.
- 3.4. Visoki savjet sudstva u svojim izjašnjenjima dostavljenim Zaštitniku građana nakon pokretanja postupaka zbog nepostupanja njegovih disciplinskih tijela po pritužbama građana na rad sudaca i dalje osporava nadležnost Zaštitnika građana u pogledu kontrole zakonitosti i pravilnosti rada tog tijela.
- 3.5. Pritužbe građana na rad i postupanje izvršitelja ukazuju na nedostatke koji se odnose na pravnu zaštitu i pravno sredstvo, kao i pravo na mirno uživanje imovine.
- 3.6. U Republici Srbiji i dalje ne postoji efikasan sustav utvrđivanja odgovornosti vršitelja neovisnih profesija (odvjetništvo, privatni izvršitelji) povodom prijava građana na njihov rad.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da se u radu sudske uprave uspostavi funkcionalan mehanizam za vršenje neposrednog nadzora od strane Ministarstva pravde i državne uprave, u skladu sa zakonskim ovlastima;
 - da se po ubrzanoj proceduri doneše Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći;
 - da se pristupi provođenju presuda Europskog suda za ljudska prava u Strasbourg, kojima je utvrđeno pravo građana na nadoknadu štete od Republike Srbije.
- 4.2. Ministarstvo pravde i državne uprave nije postupilo po preporukama Zaštitnika građana upućenim 2013. godine zbog neprovođenja odluka Ustavnog suda, kojima je utvrđeno pravo na nadoknadu štete.

5. Obrazloženje

Doneseni su Nacionalna strategija za reformu pravosuđa za razdoblje 2013. - 2018. godine i Akcijski plan za njeno provođenje, od kojih se očekuje poboljšanje kvalitete i efikasnosti pravosudnog sustava, jačanje neovisnosti i odgovornosti pravosuđa, uspostavljanje vladavine prava i pravne sigurnosti.

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim tužiteljstvima, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sucima, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju sudova i Zakona o sjedištima i područjima sudova i javnih tužiteljstava, trebalo bi pridonijeti uspostavljanju efikasne i ekonomične mreže sudova i javnih tužiteljstava i boljoj organizaciji njihovog rada, čime bi se građanima omogućio lakši pristup pravdi i poštovanje prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku.

Izmjene i dopune predviđene navedenim zakonima imaju za cilj usuglašavanje propisa s Ustavom Republike Srbije, Izvješćem Europske komisije o napretku Republike Srbije za 2013. godinu i s pribavljenim ekspertizama Vijeća Europe. Zaštitnik građana posebno podržava rješenja predviđena ovim zakonima koja imaju za cilj da se uspostavi efikasniji mehanizam za ostvarivanje prava na suđenje u razumnom roku, s obzirom na učestalost te povrede prava građana.

Uočljiva je pozitivna promjena u transparentnosti postupka pripreme propisa čiji je predlagač Ministarstvo pravde i državne uprave, kojom je omogućeno upućivanje i uvažavanje kritike stručne javnosti što ima za cilj otklanjanje uočenih slabosti u pravnom i pravosudnom sustavu. Doprinos stručne javnosti i transparentnost u zakonodavnoj aktivnosti je od suštinskog značaja za kreiranje optimalnih rješenja i vraćanje narušenog povjerenja građana u efikasnost i funkcionalnost pravosudnog sustava.

Kako se navedeni zakoni primjenjuju od 01.01.2014., tijekom 2013. kao i prethodnih godina, veliki broj građana obraćao se Zaštitniku građana zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, povrede prava na pravično suđenje, neizvršavanja pravosnažnih sudskeh odluka, nepostupanja po odlukama Ustavnog suda i zbog načina postupanja Ministarstva pravde i državne uprave po pritužbama građana.

Da posljednje odluke Ustavnog suda kojima je rješavano po ustavnim žalbama sudaca i javnih tužitelja nisu stavile točku na sporenja oko „reformiranja reforme“ pravosuđa, ukazuju i pritužbe koje se odnose na izvršavanje tih odluka. Zaštitniku građana pritužbom su se obratile dvije neizabrane zamjenice okružnih javnih tužitelja, izražavajući nezadovoljstvo zbog toga što Državno vijeće tužitelja ni poslije dvije godine nije odlučilo o njihovim prigovorima (konvertiranim ustavnim žalbama) na odluke prvog sastava Državnog vijeća tužitelja o prestanku dužnosti. Državno vijeće tužitelja, suprotno važećim propisima, zauzelo je stav da se prigovori smatraju riješenim, iako u vrijeme izbora pritužilja, po naknadnom natječaju na tužiteljsku funkciju, još uvijek nisu bili donijeti propisi koji su regulirali postupanje po prigovorima. Nakon provedene kontrole, Zaštitnik građana je uputio preporuke Državnom vijeću tužitelja da bez odgađanja odluči o prigovorima pritužilja, kao i da im uputi pisani ispriku zbog uskraćivanja prava na odluku o pravnom sredstvu. Državno vijeće tužitelja je, umjesto da o prigovorima odluči, spise predmeta vratio bez odluke Ustavnom судu, od koga ih je dvije godine ranije primilo na odlučivanje. Nakon osporavanja nadležnosti Zaštitnika građana za provođenje kontrole, Državno vijeće tužitelja je pritužiljama uputilo pisani ispriku, čime je djelomično postupilo po preporuci.

Pritužbe po kojima Zaštitnik građana u oblasti pravosuđa može, kada ima osnove, postupati, odnose se na rad Ministarstva pravde i državne uprave. Broj pritužbi koje su se u 2013. odnosile na rad navedenog Ministarstva je veći u odnosu na 2012. godinu. Obraćajući se Ministarstvu, građani najčešće od tog tijela očekuju da izvrši nadzor neposrednim uvidom u konkretan predmet na koji se pritužba odnosi, što Ministarstvo ne čini. Ovakvo postupanje

tijela dovodi do iznevjerjenih očekivanja građana i obesmišljava nadzornu ulogu Ministarstva nad radom sudske uprave. Na ovaj problem i potrebu njegovog adekvatnog rješavanja Zaštitnik građana je ukazivao nadležnim tijelima i u ranijem razdoblju.²⁶⁵

Zakonom o izvršenju i osiguranju²⁶⁶ u naš pravni sustav uveden je institut izvršitelja koji su počeli s radom 01.06.2012., što je rezultiralo pritužbama građana na njihov rad. Nezadovoljstvo građana se posebno odnosi na postupke povodom namirenja potraživanja po osnovi komunalnih usluga. Visina tarife o nagradama i naknadama za rad izvršitelja ugrožava veliki broj građana, a posebno onih čiji je materijalni status na rubu egzistencije. Najavljene izmjene i dopune Zakona o izvršenju i osiguranju koje bi trebale riješiti neke od uočenih problema u radu izvršitelja još uvijek nisu donesene.

Građani koji posjeduju odluku Ustavnog suda da im je povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku i dalje u stvarnosti ne dobivaju nadoknadu štete. Po preporukama Zaštitnika građana danim Ministarstvu zbog nepostupanja po odlukama Ustavnog suda kojima je utvrđeno pravo na naknadu štete do kraja izvještajnog perioda službeno nije postupljeno. Po navodima iz tog tijela, pripremom odgovarajućeg pravnog okvira za izvršenje odluka Ustavnog suda bit će postupljeno po preporukama čime će se poboljšati poštovanje ljudskih prava u ovoj oblasti.

I u ovom izvještajnom razdoblju Visoki savjet sudstva je nastavio osporavati nadležnost Zaštitnika građana u radu po pritužbama neizabranih sudaca i građana na rad njegovih disciplinskih tijela.

I ove se godine javljaju problemi u praksi u vezi s obraćanjem građana s molbom za pružanjem pravne pomoći (sastavljanje podnesaka, zastupanje pred sudovima i drugim državnim tijelima, tumačenje pravnih situacija i važećih propisa i sl.). Ovaj problem posebice je primjetan kod građana lošeg materijalnog stanja koji ne mogu priuštiti usluge subjekata koji obavljaju djelatnost u oblasti odvjetništva, a službe pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave za svoje usluge postavljaju suviše složene uvjete, teško ispunjive za veliki broj građana. Napominje se kako u mnogim jedinicama lokalne samouprave službe pravne pomoći nisu uspostavljene. S istim su problemom suočeni i građani koji se ne nalaze u stanju socijalne nužde već su u situaciji da ni poslije obraćanja brojnim tijelima i ustanovama nisu dobili odgovor na pitanje koje tijelo, postupak i rok su propisani za ostvarivanje i zaštitu njihovih prava. Sve to ukazuje na potrebu ubrzanog rada na pripremi Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći, čije se radne verzije nalaze u proceduri.

Pritužbe građana na rad odvjetništava ukazuju na činjenicu da ne postoji jasno izražena volja da se u okviru neovisnih profesija utječe na članove koji neprofesionalno obavljaju svoju djelatnost. Iako reforma pravosuđa i uspostavljanje vladavine prava podrazumijeva aktivno i ravnopravno sudjelovanje i neovisnih profesija, stječe se dojam da se odvjetničke komore nedovoljno uključuju u reformu i uspostavljanje vladavine prava, odnosno poštovanje prava na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku. Nedostatak sankcija prema disciplinskim tijelima odvjetničkih komora zbog neblagovremenog postupanja po disciplinskim prijavama građana podnesenim protiv odvjetnika, izazivaju pravnu nesigurnost građana i ruše ugled ove profesije.

265 Npr. Godišnje izvješće Zaštitnika građana za 2012., str. 118.

266 „Službeni glasnik RS”, br. 31/11 i 99/11 - dr. zakon.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i općeobvezujuće

Ustavni sud usvojio je ustavnu žalbu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i utvrdio pravo i iznos na ime nadoknade nematerijalne štete. Suglasno navedenoj odluci Ustavnog suda, nadoknada se isplaćuje na teret proračunskih sredstava – razdio Ministarstva pravde i državne uprave.

Kako Ministarstvo nema preciznu i unaprijed poznatu proceduru za ostvarivanje prava na nadoknadu štete i isplatu iznosa dosuđenog odlukama Ustavnog suda, to su građaninu upućeni dodatni zahtjevi, kao uvjeti koje je potrebno ispuniti prije isplate naknade nematerijalne štete.

Postupak koji je Zaštitnik građana vodio nije naišao na suradnju Ministarstva te je Zaštitnik građana, bez izjašnjenja tijela, ocjenio kako se naprijed navedenim postupanjem, bez pravne osnove i suprotno principu dobre uprave, onemogućava ostvarivanje utvrđenog prava i obesmišljava odlučivanje Ustavnog suda. Ministarstvu je preporučeno poduzimanje mjera radi ubrzanog ustanovljavanja odgovarajućeg pravnog okvira za izvršenje odluka Ustavnog suda.

Po upućenoj preporuci Ministarstvo je djelomično postupilo.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

- 1. Ministarstvo pravde i državne uprave** treba osigurati funkcionalnost neposrednog nadzora nad radom sudske uprave, u skladu sa zakonskom regulativom, čime bi omogućilo efikasno postupanje po pritužbama i očekivanjima građana.
- 2. Ministarstvo pravde i državne uprave** treba donijeti podzakonske akte kojima će utvrditi jasne, unaprijed poznate i precizne procedure za ostvarivanje prava na nadoknadu štete dosuđene odlukama Ustavnog suda.
- 3. Ministarstvo pravde i državne uprave** treba ubrzati rad na pripremi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uz uvažavanje primjedbi i prijedloga iznesenih tijekom javnih rasprava, kako bi se omogućilo efikasno ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i pristup pravdi.
- 4. Odvjetnička komora Srbije** treba poduzimanjem mjera u skladu s propisima koji reguliraju njen rad i dostignutim međunarodnim standardima aktivnije sudjelovati u reformi pravosuđa i uspostavljanju vladavine prava.

2.13. RESOR OBRANE

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesena je Odluka o obrazovanju Proračunskog fonda za financiranje stambenih potreba profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i zaposlenih u Ministarstvu obrane.²⁶⁷
- 1.2. Donesen je Pravilnik o naknadi putnih i drugih troškova i drugih primanja u Vojsci Srbije.
- 1.3. Ministarstvo obrane potpunije ostvaruje principe dobre uprave kroz aktivnosti koje poduzima u okviru svoje nadležnosti jer propuste u svom radu otaknja u kratkom roku i izražava spremnost građanima, zbog povrede prava nastalih propustom u radu tijela, uputiti ispriku.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Preporuke Zaštitnika građana i postupci kontrole koje je ovo tijelo pokrenulo pri-donijeli su otaklanjanju propusta u radu tijela zbog „šutnje administracije“ i ostva-rivanju prava građana na dobivanje odluka u zakonskom roku, jer je Ministarstvo obrane postupalo po preporukama Zaštitnika građana, odnosno poduzelo ade-kvatne mjere na otaklanjanju propusta i donjelo upravne akte još tijekom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada.
- 2.2. Postupanjem po preporuci Zaštitnika građana otklonjena je povreda prava pro-fesionalnih pripadnika Vojske Srbije na neposredno obraćanje Zaštitniku gra-đana.
- 2.3. Tijekom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada i ukazivanja Zaštitnika građana na potrebu rješavanja problema „neposjedovanja kartica o visini osob-nog dohotka“, Ministarstvo obrane je pokrenulo inicijativu za izmjenu Zakona

267 „Službeni glasnik RS“, broj 106/13 i „Službeni vojni list“, broj 26/13.

o mirovinskom i invalidskom osiguranju²⁶⁸, što će omogućiti stvaranje pravne osnove za pribavljanje podatka za obračun mirovina u situacijama kada Ministarstvo obrane ne raspolaže podacima o visini osobnog dohotka.

2.4. Vojnim osiguranicima iz Boljevca, Sokobanje, Majdanpeka, Donjeg Milanovca, Kladova i Negotina, nakon upućene preporuke Zaštitnika građana omogućeno je preuzimanje lijekova na osnovi recepata iz vojnozdravstvenih ustanova, u mjestima njihova stanovanja, što je pridonijelo potpunijem ostvarivanju prava iz zdravstvene zaštite.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ministarstvo obrane - Vojna akademija nije donijela Pravilnik o usklađivanju stručnih, akademskih ili znanstvenih naziva stečenih prema propisima koji su važili po stupanju na snagu Zakona o visokom obrazovanju.
- 3.2. Ministarstvo obrane - Uprava za vojno zdravstvo nije podzakonskim aktom uredila način odlaska profesionalnih vojnih osoba na specijalistički pregled.

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

- 4.1. I dalje nisu provedene preporuke Zaštitnika građana iz 2011. godine upućene Fondu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika s ciljem ostvarivanja prava korisnika vojnih umirovljenika na usklađivanje mirovina.²⁶⁹

5. Obrazloženje

Tijekom 2013. godine, za razliku od prethodnog izvještajnog perioda, uočeno je značajno smanjenje broja pritužbi koje se odnose na „šutnju administracije“. Okolnost da je značajno smanjen broj pritužbi građana na neblagovremeni rad Ministarstva obrane ukazuje na promjenu stava tijela prema obvezi djelotvornog i efikasnog vršenja povjerenih mu ovlasti, što je između ostalog, postignuto i postupcima koje je vodio Zaštitnik građana. Ministarstvo obrane je postupajući po preporukama Zaštitnika građana i tijekom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada, otklonilo propuste u radu koji su se odnosili na „šutnju administracije“ i donijelo upravne akte u kratkom roku.

Ipak, u prethodnoj je godini povećan broj građana koji su se obratili Zaštitniku građana ukazujući na problem neposjedovanja podataka o visini osobnog dohotka od strane Ministarstva obrane i Vojske Srbije, zbog čega se, nepovoljnije po njih, vrši obračun mirovine prema republičkom prosjeku. Nedostatak u propisima kojima se uređuje način utvrđivanja osobnog koeficijenta za bivše profesionalne vojne osobe u slučajevima kada ne postoje podaci o zaradi, naknadi zarade, odnosno osnovici osiguranja, ima za posljedicu da se u postupku utvrđivanja visine mirovine prosjek uplata doprinosa obračunava po skali

268 „Službeni vojni list“, broj 34/03, 64/04 – odluka US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13 i 108/13.

269 Vidjeti više u Godišnjem izvješću Zaštitnika građana za 2012. godinu, str. 123-129.

Republičkog fonda PIO koji važi na dan umirovljenja, umjesto prema iznosu prosjeka stvarne ostvarene zarade. Nakon ukazivanja Zaštitnika građana na značaj navedenog problema i potrebu za poduzimanjem aktivnosti na rješavanju spomenutog pitanja, Ministarstvo obrane je ostvarilo suradnju s drugim državnim tijelima i pokrenulo inicijativu prema Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike kako bi se, za rješavanje ovog problema, sagledala mogućnost stvaranja pravne osnove u Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Pitanje ostvarivanja prava iz zdravstvene zaštite bilo je aktualno i tijekom prošle godine. Vojni osiguranici iz Boljevca, Sokobanje, Majdanpeka, Donjeg Milanovca, Kladova i Negotina, ukazali su na propuste u radu Ministarstva obrane - Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, zbog kojih im nije omogućeno preuzimanje lijekova na osnovi recepata iz vojnozdravstvenih ustanova u mjestima njihovog stanovanja. Nakon upućene preporuke Zaštitnika građana, Ministarstvo obrane - Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika je poduzelo adekvatne mjere i zaključilo ugovore s civilnim ljekarnama, čime je vojnim osiguranicima iz istočne Srbije omogućeno preuzimanje lijekova na osnovi recepata iz vojnozdravstvenih ustanova u mjestima njihovog stanovanja. Na taj je način poboljšan položaj vojnih osiguranika iz tih gradova u pogledu kvalitete ostvarivanja prava iz zdravstvenog osiguranja, a istovremeno je obustavljeno daljnje nepotrebno izdvajanje sredstava za refundiranje troškova putovanja koja su te osobe ostvarivale, što je opterećivalo druge porezne obveznike.

Na problem ostvarivanja prava iz zdravstvene zaštite, Zaštitniku građana je ukazao i aktivni pripadnik Vojske Srbije. Zbog nedostatka u podzakonskim aktima o pravu i uvjetima profesionalnih vojnih osoba na odlazak na specijalističke pregledе, a imajući u vidu okolnost da su im takvi pregledi omogućeni u vojnozdravstvenim ustanovama samo tijekom radnog vremena, postoji mogućnost povrede prava na privatnost ukoliko se od strane prepostavljenog zahtjeva na uvid medicinska dokumentacija. Također, postoji mogućnost zlorabe prava prepostavljenog na slobodnu ocjenu o opravdanosti zahtjeva za specijalistički pregled, ukoliko se medicinska dokumentacija ne dostavi na uvid.

Nedostatak podzakonskog akta, kojim se omogućava usklađivanje stručnih, akademskih ili znanstvenih naziva stečenih prema propisima koji su važili po stupanju na snagu Zakona o visokom obrazovanju, i izdavanje diploma mastera odgovarajuće struke na Vojnoj akademiji, i tijekom 2013. godine imalo je za posljedicu onemogućavanje građana u ostvarivanju ovog prava. Iako je Ministarstvo obrane - Vojna akademija sačinila nacrt Pravilnika o usklađivanju stručnih, akademskih ili znanstvenih naziva, i poduzela početne aktivnosti, procedura nije provedena do kraja zbog čega Pravilnik još uvijek nije stupio na snagu.

Nedostatak aktivnosti za otklanjanje propusta u radu uočava se i u pasivnom odnosu Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika prema rješavanju pitanja neusklađenih mirovina vojnih korisnika, te je i tijekom 2013. godine iskazano nezadovoljstvo vojnih umirovljenika, posebice zbog negativnog odnosa Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika prema preporuci Zaštitnika građana koja se odnosi na usklađivanje mirovina za 11,06% od 1. siječnja 2008. pa nadalje.

Temeljem analize ukupnog broja pritužbi na rad Ministarstva obrane i Vojske Srbije, primljenih u 2013. godini, primijećeno je da je i tijekom ove godine nastavljena tendencija povećanja broja obraćanja aktivnih pripadnika Vojske Srbije. U pritužbama se pokraj nezadovoljstva rješavanjem pojediničanih statusnih pitanja, sve češće ukazuje i na sustavne probleme koji pogađaju veliki broj profesionalnih pripadnika Vojske Srbije.

Zaštitnik građana je na temelju obraćanja građana došao do saznanja da Ministarstvo obrane priprema donošenje akata na osnovi koga bi bila propisana obveza profesionalnih vojnih osoba da u dolasku i odlasku s posla nose odoru. Prema njihovim navodima, to bi moglo imati štetne posljedice kako za svakog pripadnika Vojske Srbije pojedinačno tako i za autoritet i ugled Vojske Srbije općenito. Zaštitnik građana je stava da su profesionalni pripadnici Vojske Srbije prije svega građani, koji imaju sva univerzalno prepoznata ljudska prava, iako neka od ovih prava i sloboda mogu biti predmetom ograničenja kada je to propisano zakonom i istovremeno određeno samom prirodnom vojne službe, ali da to nikako ne podrazumijeva i obvezno odricanje od građanskog statusa izvan radnog vremena. Stoga je Ministarstvu obrane upućen zahtjev da kada pripreme prijedlog akta, isti dostave i Zaštitniku građana, imajući u vidu da je Zaštitnik građana ovlašten i Vladi, odnosno Narodnoj skupštini dati mišljenje u postupku pripreme propisa.

Primjetno je da mnoga obraćanja „građana u odori“ nemaju karakter pritužbi, već imaju za cilj skretanje pozornosti na položaj Vojske Srbije i njenih pripadnika i probleme s kojima se susreću, među kojima se kao najznačajniji u socijalnom i ekonomskom smislu ističe neriješeno stambeno pitanje. Donošenjem Odluke o obrazovanju Proračunskog fonda za finansiranje stambenih potreba profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i zaposlenih u Ministarstvu obrane²⁷⁰, stvoreni su uvjeti za rješavanje ovog važnog životnog pitanja profesionalnih pripadnika Vojske Srbije i zaposlenih u Ministarstvu obrane.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Nakon tri godine od obraćanja, pritužitelju dostavljena tražena dokumentacija

Zaštitnik građana je primio pritužbu u kojoj je građanin ukazao kako Ministarstvo obrane – Vojnograđevinski centar „Beograd“ niti nakon tri godine od podnošenja zahtjeva nije dostavio traženu dokumentaciju.

Nakon preporuke Zaštitnika građana, Vojnograđevinski centar „Beograd“ je dostavio traženu dokumentaciju neophodnu građaninu za nastavak postupka legalizacije stambenog prostora.

Ni jedan pripadnik Vojske Srbije ne smije biti sankcioniran zbog obraćanja Zaštitniku građana.

Profesionalni pripadnik Vojske Srbije obratio se Zaštitniku građana pritužbom na rad Vojske Srbije „zbog šutnje administracije“, odnosno nepostupanja po njegovom zahtjevu za donošenje rješenja o umirovljenju. Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravnosti rada Vojske Srbije, pritužitelj je obavijestio Zaštitnika građana da je od prepostavljenog starještine dobio pitanja za pismeno izjašnjenje u vezi s neposrednim obraćanjem Zaštitniku građana.

Postupajući po preporukama, Vojska Srbije je prosljeđivanjem zahtjeva nadležnom starješini na odlučivanje otklonila propust u radu na koje je ukazao Zaštitnik građana,

270 „Službeni glasnik RS“, broj 106/13 i „Službeni vojni list“, broj 26/13.

i istovremeno uputila pismeno isprike svom pripadniku zbog neugodnosti kojima je bio izložen zbog pismenog izjašnjenja povodom obraćanja Zaštitniku građana.

Značaj ove preporuke upućene Vojsci Srbije ogleda se u njenom sustavnom karakteru, jer vojne komande ne smiju biti motivirane željom za ograničenjem prava svojih pripadnika, već okrenute potrebama i ostvarivanju njihovih prava, zbog čega nijedan profesionalni pripadnik Vojske Srbije ne smije trpjeti štetne posljedice zbog obraćanja Zaštitniku građana.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOŠU NA TIJELA UPRAVE

- 1. Ministarstvo obrane** treba podzakonskim aktom regulirati način i uvjete ostvarivanja prava profesionalnih vojnih osoba na specijalističke pregledе u skladu sa zakonom.
- 2. Ministarstvo obrane** treba donijeti Pravilnik o usklađivanju stručnih, akademskih ili znanstvenih naziva stečenih prema propisima koji su važili po stupanju na snagu Zakona o visokom obrazovanju.

2.14. RESORI DRŽAVNE UPRAVE, LOKALNE SAMOUPRAVE, POVJERENIH POSLOVA LOKALNOJ SAMOUPRAVI I KOSOVA I METOHIJE

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Zaštitnik građana ne bilježi značajnija postignuća države u ovom resoru tijekom 2013. godine.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Tijela Grada Leskovca unaprijedila su poštovanje prava građana i otklanjaju propuste u svom radu odmah po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihova rada, za razliku od prethodnog izvještajnog perioda tijekom koga se Leskovac isticao po neizvršavanju preporuka i nesuradnji s Zaštitnikom građana u postupcima kontrole po pritužbama građana.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Tijela jedinice lokalne samouprave i dalje nisu postigla značajnije pomake u svom radu u cilju ažurnijeg postupanja po podnescima građana, pristupačnosti, uslužnosti i uspostavljanju korektnijeg odnosa prema građanima.
- 3.2. Nedovoljno angažiranje, a u nekim slučajevima potpuni izostanak postupanja u rješavanju pitanja koja spadaju kako u izvornu, tako i u povjerenu nadležnost jedinice lokalne samouprave.
- 3.3. Tijela jedinice lokalne samouprave i dalje ne poduzimaju potrebne aktivnosti kako bi se otklonili problemi u radu koji dovode do neprovođenja ili neefikasnog provođenja izvršenja vlastitih odluka.
- 3.4. Tijela jedinice lokalne samouprave i dalje ne informiraju jasno i dovoljno građane o njihovim pravima i na zakonu zasnovanim interesima, kao i mogućnostima koje im stoje na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i interesa kada imaju problem s tijelima lokalne samouprave.

3.5. Tijela jedinice lokalne samouprave i dalje nerijetko koriste neinformiranost građana tako što bez osnova odgovlače postupke koje vode, te ne vrše svoje inspekcijske ovlasti.

3.6. Tijela jedinice lokalne samouprave nisu organizirala svoj rad na način koji će sprječiti ponavljanje uočenih problema u radu.

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

4.1. Uprava Gradske općine Vračar i Uprava Gradske općine Zvezdara nisu postupile po preporukama koje su upućene zbog neizvršenja rješenja kojima je naloženo iseljenje tzv. „zaštićenih stanara“ - nositelja stanarskog prava na stanovima u privatnoj svojini.

4.2. Povjerenstvo za vraćanje zemljišta Gradske općine Barajevo nije postupilo po preporuci koja joj je upućena zbog propusta u radu u postupku vraćanja zemljišta.

4.3. Uprava Gradske općine Rakovica nije postupila po preporukama koje su joj upućene povodom neprovođenja izvršenja njenih odluka - rješenja i zaključka o dozvoli izvršenja.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana ne bilježi značajnija postignuća države u ovom resoru tijekom 2013. godine. U izvještajnom razdoblju građani su se uglavnom prituživali na rad tijela jedinice lokalne samouprave u pogledu neblagovremenog postupanja po podnesenim podnescima, na (ne)postupanje po njihovim prijavama zbog buke u životnoj sredini, zatim zbog neprovođenja izvršenja rješenja inspekcijskih službi (komunalne inspekcije, inspekcije za zaštitu životnog okoliša, prometne inspekcije), neodržavanja lokalnih cesta. Građani su se često prituživali na vršitelje komunalne djelatnosti glede obavljanja komunalne djelatnosti koja je u izvornoj nadležnosti jedinice lokalne samouprave, kao što su problemi s: isporukom toplinske energije, vodoopskrbom, kanalizacijom, odnošenjem komunalnog otpada, parkiranjem, gradskim prijevozom, održavanja groblja i grobnih mjesta. Kako Zaštitnik građana nema ovlasti kontrolirati rad jedinice lokalne samouprave u vršenju poslova iz njene izvorne nadležnosti, građani su u ovim slučajevima jasno i detaljno obavještavani kojim se nadležnim tijelima mogu obratiti radi zaštite svojih prava ili su pritužbe proslijedivane zaštitnicima građana u jedinicama lokalne samouprave gdje su ustanovljeni, odnosno Pokrajinskom Zaštitniku građana. U određenim slučajevima, imajući u vidu ozbiljnost problema, kao i da neke jedinice lokalne samouprave nisu ustanovile lokalnog ombudsmana, Zaštitnik građana je, koristeći svoje posredničke ovlasti, nadležnim tijelima jedinice lokalne samouprave upućivao dopise ukazujući na važnost i hitnost rješavanja problema iz njihove nadležnosti.

Kao primjer neizvšavanja zakonske obveze suradnje s Zaštitnikom građana u prošlosti se izdvajao Grad Leskovac, što je i ukazano u izvješću Zaštitnika građana za 2012. godinu. Tijekom ove godine ta je praksa promijenjena. Primjer dobre suradnje s ovim tijelom su pritužbe koje su se odnosile na rad Skupštine Grada Leskovca, gradonačelnika i Gradske uprave Leskovca zbog nepostupanja po podnescima građana. Nakon pokretanja postupka

kontrole ili upućivanja posredničkog dopisa, spomenuta tijela Grada Leskovca su obavještavala Zaštitnika građana u ostavljenom roku da je otklonjen nedostatak na koji je ukazano u pritužbi.

Tijela jedinice lokalne samouprave su uglavnom otklanjala propuste nakon pokretanja postupaka kontrole njihova rada po pritužbama koje su se odnosile na neblagovremeno postupanje, obavještavajući Zaštitnika građana da su u međuvremenu postupili po zahtjevima građana. Građani su u većini slučajeva izrazili svoje zadovoljstvo takvim postupanjem, nakon čega je Zaštitnik građana obustavljao pokrenute postupke.

Suradnja tijela lokalne samouprave s Zaštitnikom građana nije još uvijek u potpunosti zadovoljavajuća. Ipak, u tom pogledu došlo do je pomaka u odnosu na raniji period, jer se tijela jedinica lokalne samouprave većinski izjašnjavaju na tražene zahtjeve Zaštitnika građana, a u značajnom broju slučajeva otklanjaju propuste nakon obaviještenja o pokrenutom postupku njihove kontrole. Neophodno je da tijela lokalne samouprave u potpunosti surađuju s Zaštitnikom građana, jer su opstrukcija postupka kontrole, nedostavljanje odgovora i dokumentacije i drugi oblici nesuradnje koji sprečavaju Zaštitnika građana da donese stav o osnovanosti pritužbe, nedopušteni u pravnom poretku i predstavljaju kršenje imperativnih zakonskih normi.

Iako je poboljšana suradnja tijela lokalne samouprave s Zaštitnikom građana tijekom postupaka koje je on vodio, tijela lokalne samouprave u većini slučajeva nisu postupila po upućenim preporukama.

Uprava Gradske općine Vračar i Uprava Gradske općine Zvezdara nisu postupile po preporukama koje su upućene zbog neizvršenja rješenja kojima je naloženo iseljenje tzv. „zaštićenih stanara“ - nositelja stanarskog prava na stanovima u privatnoj svojini i propuštanja da donesu programe izgradnje novih stanova iz sredstava osiguranih od otkupa stanova, najkasnije do 31. ožujka 1993. godine, kako je to propisano Zakonom o stanovanju.

Povjerenstvo za vraćanje zemljišta Gradske općine Barajevo nije postupilo po preporuci koja mu je ²⁷¹ upućena zbog propusta u radu u postupku vraćanja zemljišta. Općini Barajevo je preporučeno da bez odgađanja nađe način ispraviti propust u radu i ponovno uspostavi pravo svojine na katastarskoj čestici u korist pritužitelja ili da, na drugi za pritužitelja prihvatljiv način, omogući istom pravo na mirno uživanje imovine.

Uprava Gradske općine Rakovica nije postupila po preporukama koje su upućene zbog neprovođenja izvršenja njenih rješenja i zaključka o dozvoli izvršenja i odbijanja prijedloga pritužilje - tražitelja izvršenja, da predujmi troškove izvršenja, kako bi se izvršenje što prije provelo.

Tijela lokalne samouprave i dalje nisu postigla značajnije pomake u svom radu u cilju ažurnijeg postupanja po podnescima građana, pristupačnosti, uslužnosti i uspostavljanju korektnijeg odnosa prema građanima. I dalje ne informiraju jasno i precizno građane o njihovim pravima i interesima zasnovanim na zakonu, kao i mogućnostima koje im stoe na raspolaganju radi zaštite njihovih prava i interesa. Također, iako su prisutni problemi u pogledu provođenja ili efikasnog provođenja izvršenja vlastitih odluka tijela lokalne samouprave, nisu poduzete konkretne aktivnosti na prevladavanju tih problema. Postupak provođenja izvršenja odluka koje su tijela lokalne samouprave dužna provoditi po službenoj dužnosti

271 „Službeni. glasnik RS“, br. 50/92, 76/92, 84/92 - ispr., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - ispr., 48/94, 44/95 - dr. zakon, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 - dr. zakon i 99/11.

u zakonom propisanom roku, tijela lokalne samouprave uglavnom otpočinju tek po traženju građana, a nerijetko ove odluke ostanu neizvršene. Često koriste neinformiranost građana tako što bez osnove odgovlače postupke koje vode i ne vrše svoje kontrolne ovlasti. Također, ne organiziraju svoj rad na način koji neće dovesti do ponavljanja opisanih i uvijek istih ili sličnih problema u radu.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Neprovođenje izvršenja izvršnih rješenja

Pritužitelj je podnio pritužbu izražavajući nezadovoljstvo postupanjem Uprave Gradske općine Palilula i Gradske uprave Grada Beograda zbog neprovođenja izvršenja 27 rješenja i zaključaka o dozvoli izvršenja komunalne inspekcije općine Palilula. Neizvršenim rješenjima naloženo je vlasnicima stanova da uklone žičane montažne-demontažne ograde, postavljene u stambenom naselju bez odobrenja nadležnog tijela, u prizemlju zgrada na dijelu javne površine. Zaštitnik građana utvrdio je kako je Uprava GO Palilula povrijedila zakon i principe dobre uprave time što nije poduzela sve potrebne mjere i radnje radi provođenja administrativnog izvršenja spomenutih rješenja i zaključaka. Grad Beograd, Gradska uprava, Tajništvo za inspekcijske poslove, također je povrijedilo zakon i principe dobre uprave, jer nije poduzelo propisane mjere, radi provođenja administrativnog izvršenja spomenutih odluka, koje nije izvršila gradska općina. Upućene su preporuke Upravi Gradske općine Palilula da bez daljnog odgađanja poduzme sve propisane mjere i radnje radi provođenja administrativnog izvršenja rješenja i zaključaka o dozvoli izvršenja u konkretnom slučaju, kao i da u budućem radu blagovremeno i efikasno provodi odluke vlastitih tijela. Gradu Beogradu, Gradskoj upravi, Tajništvu za inspekcijske poslove, upućena je preporuka da u svom budućem radu poduzima sve potrebne mjere i radnje, u cilju provođenja izvršenja izvršnih rješenja komunalne inspekcije gradskih općina, u situacijama kada gradske općine ne provode svoja rješenja. Pritužitelj je obavijestio Zaštitnika građana da je Gradska općina Palilula provela izvršenje rješenja i time ispunila preporuku ovog tijela.

Povreda prava na zaštitu i mirno uživanje imovine

Zaštitnik građana je utvrdio da je Povjerenstvo za vraćanje zemljišta Gradske općine Barajevo načinilo propust u radu tako što je u postupku vraćanja zemljišta suprotno odredbama Zakona²⁷² raspologalo zemljištem u vlasništvu pritužitelja i na istom utvrdilo pravo svojine u korist drugih osoba. Navedenim postupanjem povrijeđeno je pravo na zaštitu i mirno uživanje imovine (pravo svojine) pritužitelja i trećih osoba, koje pri tom i nisu stranke u postupku vraćanja zemljišta. Također, neažurnim i necjelishodnim postupanjem povodom zahtjeva za vraćanje zemljišta povrijeđeno je načelo zakonitosti i principi dobre uprave. Upućena je preporuka da se bez odgađanja nađe način da se ispravi propust u radu i ponovno uspostavi pravo svojine na katastarskoj čestici u korist pritužitelja ili da na drugi način, prihvatljiv za pritužitelja, omogući istom pravo na mirno uživanje imovine. Gradska općina Barajevo u ostavljenom roku nije provela preporuku.

272 „Službeni glasnik RS“, br. 18/91, 20/92 i 42/98.

Propust gradskih općina da donesu programe izgradnje novih stanova

Zaštitnik građana je povodom pritužbi uputio preporuke GO Vračar i GO Zvezdara zbog neizvršenja rješenja kojima je vlasnicima stanova na teritoriju ovih općina utvrđeno pravo na iseljenje nositelja stanarskog prava na stanovima u privatnoj svojini, kao i zbog propuštanja da donesu programe izgradnje novih stanova iz sredstava osiguranih od otkupa stanova, najkasnije do 31. ožujka 1993. godine, kako je to propisano Zakonom o stanovanju. Utvrđeni propusti ogledaju se u neispunjenu obveze općine utvrđene pravomoćnim rješenjima, kao i u propuštanju donošenja programa izgradnje novih stanova iz sredstava osiguranih od otkupa stanova. Upućene su preporuke da spomenute općine izvrše pravomoćna i izvršna rješenja tako što će osigurati odgovarajući stan za preseljenje nositeljima stanarskog prava i njihovim obiteljima, omogućiti im da se usele, i da donesu programe izgradnje novih stanova iz sredstava osiguranih od otkupa stanova.

**III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA
U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE**

1. Potrebno je da **jedinice lokalne samouprave** postupaju zakonito, efikasno i ekonomično po zahtjevima građana.
2. Potrebno je da **jedinice lokalne samouprave** informiraju građane o njihovim pravima i načinima kako da ih ostvare, kao i da ih obavještavaju o mogućnosti podnošenja pritužbe ukoliko su nezadovoljni postupanjem zaposlenih u tijelima jedinice lokalne samouprave, te da organiziraju rad na način koji će osigurati njihovu primjenu i koji neće dovesti do ponavljanja opisanih i uvijek istih ili sličnih problema u radu.
3. Neophodno je da **jedinice lokalne samouprave** poduzmu sve potrebne mjere i radnje kako bi se otklonile prepreke i osigurali uvjeti za zakonito, blagovremeno, efikasno i ekonomično provođenje izvršenja vlastitih odluka.

2.15. RESORI URBANIZMA, IZGRADNJE I KATASTRA, ELEMENTARNIH NEPOGODA I RESTITUCIJE

URBANIZAM I GRAĐEVINARSTVO

I. PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesen je Zakon o legalizaciji objekata²⁷³.
- 1.2. Donesen je Zakon o posebnim uvjetima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole²⁷⁴.
- 1.3. Usvojen je Pravilnik o uvjetima, načinu i postupku za stjecanje prava svojine na zemljištu i objektima na koje se primjenjuje Zakon o posebnim uvjetima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole²⁷⁵.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Kako je Ustavni sud postupajući (i) po inicijativi Zaštitnika građana proglašio neustavnim odredbe Zakona o planiranju i izgradnji koji se odnose na legalizaciju, Zaštitnik građana je pozvao nadležno ministarstvo i Vladu da bez odgađanja Narodnoj skupštini dostave prijedlog zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata.
- 2.2. Postupci kontrole koje je ovo tijelo pokrenulo pridonijeli su unapređivanju i zaštiti prava građana na mirno uživanje imovine, s obzirom na to da su tijela jedinica lokalne samouprave nadležna za poslove građevinske inspekcije otklanjala propuste u svom radu po saznanju da je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole njihovog rada.

273 „Službeni glasnik RS”, broj 95/13.

274 „Službeni glasnik RS”, broj 25/13.

275 „Službeni glasnik RS”, broj 31/13.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Republika Srbija još uvijek nije sačinila takav pravni okvir koji bi osigurao djelotvorno i efikasno provođenje vlastitih konačnih i pravomoćnih odluka tijela jedinica lokalne samouprave nadležnih za poslove građevinske inspekcije. To se prije svega odnosi na mehanizme koje bi postupajuća tijela lokalne samouprave morala imati na raspolaganju u cilju provođenja mjera iz svoje, zakonom propisane nadležnosti.
- 3.2. Nerješavanje problema oskudnih kadrovskih i tehničkih kapaciteta Ministarstva građevinarstva i urbanizma u cilju obavljanja u punom opsegu poslova iz svoje nadležnosti.
- 3.3. Izostanak sveobuhvatne reforme rada inspekcijskih službi na svim razinama kojom bi se njihov rad unaprijedio i učinio djelotvornijim, što prije svega podrazumijeva uspostavljanje drugačijeg i efikasnijeg sustava nadzora.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - tijela jedinica lokalne samouprave nadležna za poslove građevinske inspekcije nisu poduzela sve neophodne mjere kako bi prestala praksa neprovođenja vlastitih pravomoćnih i izvršnih upravnih akata kojima se nalažu izvjesne mjere;
 - da se izmjenama i dopunama odgovarajućih zakona osigura efikasnije vršenje nadzora od strane Ministarstva građevinarstva i urbanizma nad inspekcijskim poslovima u izgradnji i upotrebi građevinskih objekata koji su povjereni tijelima jedinica lokalne samouprave;
 - da se izmjenama i dopunama zakona, odnosno donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata osigura da nadležna tijela jedinica lokalne samouprave blagovremeno i efikasno postupaju po prijavama građana.
 - Tijela jedinica lokalne samouprave (Općinska uprava Vladičin Han, Općinska uprava općine Ivanjica, Uprava gradske općine Rakovica) nisu postupila po preporukama Zaštitnika građana da bez odgađanja, suglasno pozitivnopravnim propisima, pristupe provođenju izvršenja rješenja o rušenju i zaključka o dozvoli izvršenja.

5. Obrazloženje

Ustavni sud je, odlučujući o većem broju podnesenih inicijativa, među kojima je i prijedlog Zaštitnika građana za ocjenu ustavnosti članka 83. stavak 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, u prosincu 2012. godine utvrdio kako odredbe ovog zakona, kojima je regulirana pravna materija legalizacije, nisu u skladu s Ustavom. Navedena odluka Ustavnog suda objavljena je 6 mjeseci kasnije, odnosno 07.06.2013. godine, kako bi Vladi i Narodnoj skupštini bila pružena mogućnost da navedenu materiju uredi na način koji bi bio u skladu s Ustavom.

S obzirom na to da do dana objavljivanja ove odluke Narodnoj skupštini nije dostavljen prijedlog zakona kojim se regulira ova materija, Zaštitnik građana je pozvao nadležno ministarstvo i Vladu da bez odgađanja Narodnoj skupštini dostave prijedlog zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata, jer nepostojanje odgovarajućeg propisa lišava pravne izvjesnosti građane koji su podnijeli zahtjeve za legalizaciju, ali i one koji očekuju da se bespravno podignuti objekti sruše. Četiri mjeseca kasnije, Narodna skupština je usvojila Zakon o legalizaciji objekata.

Tijekom postupaka koje je vodio Zaštitnik građana konstatirano je kako su nadležna tijela jedinica lokalne samouprave, postupajući po prijavama građana podnesenim protiv nesavjesnih graditelja, u velikom broju slučajeva protivno principu efikasnosti postupka, nesrazmjerno dugo vodila postupak protiv investitora. Tijela su odgovrila s donošenjem rješenja, a donesena rješenja nisu se provodila, nekada ni nakon više godina. S tim u vezi, u radu općinskih i gradskih tijela uprave, kao tijela koja su po zakonu nadležna za administrativno izvršenje rješenja i zaključka o dozvoli izvršenja rješenja o rušenju, uočeni su propusti koji se ogledaju u nepoduzimanju svih, zakonom propisanih mjera iz svoje nadležnosti u cilju provođenja ovakvih rješenja. Ovakvo postupanje općinskih i gradskih tijela uprave suprotno je osnovnim načelima upravnog postupka i dobre uprave općenito - načelu efikasnosti, ekonomičnosti i djelotvornosti.

Nepostupanje općinskih i gradskih tijela po vlastitim izvršnim odlukama, za čije provođenje prije stupanja na snagu Zakona o legalizaciji objekata nije bilo zakonskih i faktičkih smetnji, prouzrokovalo je pravnu nesigurnost i neostvarivanje svrhe postupaka zbog kojih su vođeni.

Prema saznanjima do kojih je Zaštitnik građana došao iz primljenih izjašnjenja tijela jedinica lokalne samouprave, uzroci ovakvog negativnog trenda u postupanju po vlastitim konačnim i izvršnim rješenjima o uklanjanju objekata leže u sljedećim okolnostima:

- nedostatku finansijskih sredstava za provođenje izvršenja ovih rješenja bilo iz razloga što samim proračunom lokalne samouprave nije planiran dovoljan iznos sredstava za te namjene, ili kao u slučaju gradskih općina grada Beograda, što su proračuni za te namjene unaprijed ograničeni i najčešće nedovoljni;
- neblagovremeno i neuspješno provođenje postupaka javnih nabava za izbor izvršitelja ovih radova tamo gdje ne postoje odgovarajuće organizacijske jedinice;
- nepostojanje odgovarajuće organizacijske jedinice u organizacijskoj strukturi jedinica lokalne samouprave, nadležne za izvršenje ovih rješenja;
- nepostojanje jasno utvrđenog plana i dinamike izvršenja rješenja o rušenju, odnosno nepostupanje u skladu s utvrđenim planom;
- neodlučivanje tijela jedinica lokalne samouprave o zahtjevima građana za naknadno izdavanje građevinske i upotreбne dozvole za objekt, u zakonom predviđenom roku, a što se u skladu s odredbama koje reguliraju ovu oblast javlja kao prethodno pitanje u postupku izvršenja rješenjima kojima se nalaže uklanjanje objekata sagrađenih bez građevinske dozvole.

Stoga je Zaštitnik građana tijekom vođenja postupka, ali i kroz preporuke koje je uputio jedinicama lokalne samouprave (Općinska uprava općine Vladičin Han, Općinska uprava općine Ivanjica, Uprava gradske općine Rakovica) ukazivao na uočene propuste i potrebu za njihovim otklanjanjem. Međutim, s obzirom na rasprostranjenost navedenog problema u radu tijela jedinice lokalne samouprave, Zaštitnik građana je našao da bi se zaštiti prava građana i unapređivanju budućeg rada jedinica lokalne samouprave najcjelishodnije

pridonijelo upućivanjem mišljenja koje bi se prvenstveno odnosilo na neophodnost nadležnih tijela jedinica lokalne samouprave da: prilikom planiranja svojih proračuna predvide sredstva za izvršenje rješenja o uklanjanju bespravno izgrađenih objekata; prilikom odlučivanja o zahtjevima građana za naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole poštuju zakonom propisane rokove; te da u skladu s unaprijed utvrđenom dinamikom izvršenja rješenja o rušenju bespravno izgrađenih objekata izvršavaju pravomoćna rješenja i uklanjaju objekte izgrađene na ovaj način.

Postupajući po pritužbama građana na rad Ministarstva građevinarstva i urbanizma, Zaštitnik građana je uočio višemjesečno, nekada i preko godinu dana dugo kašnjenje u vršenju poslova iz svoje nadležnosti, čime se u određenim slučajevima grubo povređuju prava građana i nekada nanosi nenadoknadiva šteta. U većem broju slučajeva, nakon pokretanja postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva bilo je neophodno ponovno slanje zahtjeva za izjašnjenje. U takvim slučajevima odgovor ili uopće nije uslijedio ili je sadržaj dostavljenog izjašnjenja bio nepotpun, bez ukazivanja na sve relevantne činjenice i okolnosti i njihovog adekvatnog obrazloženja. Zaštitnik građana se tim povodom obratio ministru, dostavio i specifikaciju od 27 predmeta u kojima Ministarstvo građevinarstva i urbanizma nije poštovalo ostavljeni rok za dostavljanje traženog izjašnjenja, a od ministra je zatraženo da svojim autoritetom osigura da se, u što kraćem roku, postupi po zahtjevima Zaštitnika građana. Temeljem svega toga, s prilično osnove, može se zaključiti kako postoje objektivne prepreke koje utječu na kvalitetu i blagovremenost obavljanja poslova i ukazuju na neophodnost podizanja kadrovske i tehničke opremljenosti ovog državnog tijela.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

*Tijelo lokalne samouprave nije provelo prinudno izvršenje
svog konačnog i izvršnog rješenja*

Zaštitnik građana je postupajući po pritužbi, koja mu je upućena zbog nezadovoljstva pritužitelja dugogodišnjim nepostupanjem Općinske uprave općine Vladičin Han po vlastitom konačnom i izvršnom rješenju o uklanjanju objekta, pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada tijela lokalne samouprave.

Općinskoj upravi općine Vladičin Han upućena je preporuka da bez odgađanja, a u skladu sa zaključkom kojim se dozvoljava izvršenje rješenja, pristupi izvršenju rješenja o uklanjanju objekta, kao i da pritužitelju uputi pismenu ispriku zbog dugogodišnjeg neprovodenja rješenja.

U ostavljenom roku za postupanje Općinska uprava općine Vladičin Han obavijestila je Zaštitnika građana da nije postupila po preporuci ovog tijela, ali da će postupiti čim se steknu uvjeti (okonča postupak javne nabave izvođača radova).

Obavještavanje pritužitelja umjesto donošenja upravnog akta

Zaštitnik građana je postupajući po pritužbi građana zbog neodlučivanja u zakonom propisanim rokovima po podnesenoj žalbi, odnosno nedonošenja odluke o podnesenom zahtjevu za uklanjanje stambenog objekta pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Tajništva za imovinsko pravne poslove, građevinsku i urbanističku inspekciiju Gradske uprave Grada Beograda i Uprave gradske općine Stari Grad.

Tajništvo je obavijestilo Zaštitnika građana kako je nakon pokretanja postupka, ispravilo nedostatak i donijelo odluku po žalbi, kao i da je Uprava gradske općine Stari Grad u skladu s člankom 167. stavak 1. Zakona o planiranju i izgradnji, umjesto dostavljenog obavještenja donijelo rješenja po zahtjevu pritužitelja za uklanjanje objekta i na taj način otklonilo nedostatak.

Temeljem izjašnjenja pritužitelja da su dobili traženo rješenje, kojim su zadovoljni, postupak po pritužbi je obustavljen.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. **Ministarstvo građevinarstva i urbanizma** treba izradom propisa iz svoje nadležnosti osigurati tijelima jedinica lokalne samouprave nadležnim za poslove građevinske inspekcije efikasnije mehanizme za provođenja mjera iz njihove nadležnosti.
2. Neophodno je kadrovsko i administrativno jačanje kapaciteta **Ministarstva građevinarstva i urbanizma**, kako bi ono u punom opsegu i efikasno obavljalo poslove iz svoje nadležnosti.
3. U cilju efikasnijeg ostvarivanja funkcije inspekcijskog nadzora u oblasti urbanizma i građevinarstva potrebno je:
 - uspostavljanje veće kontrole, odnosno nadzora zakonitosti i pravilnosti rada inspekcijskih tijela na razini lokalne samouprave, naročito kada je u pitanju način njihovog postupanja po prijavama građana i načina odmjeravanja i određivanja visine zakonom propisanih novčanih kazni;
 - povećanje broja inspektora, povećanje stupanja transparentnosti njihovog rada i dostupnosti inspekcijskih službi;
 - u svrhu potpunog ostvarivanja i zaštite javnog interesa i izbjegavanja različitih zloruba danih ovlasti, potrebno je u neposrednoj suradnji svih nadležnih tijela uprave i pravosuđa osigurati najveći mogući stupanj zaštite osoba koja vrše nadzor;
 - neophodno je ostvariti bolju koordinaciju između Ministarstva građevinarstva i urbanizma, inspekcije i jedinica lokalne samouprave.

KATASTAR NEPOKRETNOSTI

Republički geodetski zavod

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Odlukom Ustavnog suda da odredba članka 8a Uredbe o visini naknade za korištenje premjera i katastra i pružanje usluga Republičkog geodetskog zavoda nije u suglasnosti s Ustavom, omogućeno je da građani imaju ravнопravan tretman pred ovim tijelom, bez obzira na njihove materijalne mogućnosti²⁷⁶.

276 Odluka Ustavnog suda, IUr broj 872/10 od 4. jula 2013. godine („Službeni glasnik RS“, broj 67/13).

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Autoritet institucije Zaštitnika građana omogućio je većem broju građana da ostvare svoja prava - u svim slučajevima u kojim je utvrđeno da u radu tijela uprave postoje propusti od kojih građane štiti Zaštitnik građana, Republički geodetski zavod i/ili nadležna služba za katastar nepokretnosti otklonio je nedostatke tijekom samog postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. I dalje je veoma prisutan problem neblagovremenog ili nepravilnog odlučivanja službi za katastar nepokretnosti po zahtjevima građana.
- 3.2. Službe za katastar nepokretnosti u sastavu Republičkog geodetskog zavoda neblagovremeno dostavljaju žalbe sa spisima nadležnom drugostupanjskom tijelu na daljnji postupak i rješavanje, što je protivno imperativnim zakonskim odredbama i onemogućava građane da se o njihovom pravu, obvezi ili na zakonu zasnovanom interesu odluči blagovremeno. Uočeni su slučajevi da žalba sa spisima uopće nije dostavljena Ministarstvu građevinarstva i urbanizma.
- 3.3. Još uvijek nije uspostavljen efikasan i djelotvoran sustav izdavanja preslika potrebnih dokumenta, kojima se dokazuje osnova izvršene promjene prava ili drugih promjena na nepokretnostima za razdoblje dok su na snazi bile zemljišne knjige.
- 3.4. Nakon završenog postupka izlaganja i osnivanja katastra nepokretnosti, uočena su česta odstupanja podataka u evidenciji katastra nepokretnosti u odnosu na podatke u zemljišnim knjigama, odnosno neslaganje podataka u katastru nepokretnosti s faktičkim stanjem na terenu.

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

- 4.1. Nema neizvršenih preporuka ili mišljenja u ovom resoru.

5. Obrazloženje

Zaštitnik građana je nadležnoj službi za katastar nepokretnosti, tijekom 2010. godine, uputio preporuku i ukazao da višestruko prekoračuje zakonske rokove kada postupa po zahtjevima za koje su građani platili propisanu naknadu, dok se po zahtjevima građana koji su spremni i mogu platiti naknadu po uvećanoj tarifi postupa preko reda, čime su građani po nedopustivoj osnovi dovedeni u neravnopravan položaj. Dvije godine kasnije, Ustavni sud je donio odluku kojom je utvrdio kako nije u suglasnosti s Ustavom odredba članka 8a Uredbe o visini naknade za korištenje podataka premjera i katastra i pružanje usluga Republičkog geodetskog zavoda, istaknuvši kako se osporenom odredbom omogućava prekoredno rješavanje predmeta samo na osnovi plaćanja određenog novčanog iznosa u vidu uvećanja tarifom propisane naknade za 100%. Ovim su stranke kojima se na taj način prioritetno rješavaju predmeti stavljeni u povlašteni položaj čime se povređuje ustavno načelo zabrane diskriminacije utvrđeno članom 21. Ustava. Iako je u 2012. godini Republičkom geodetskom

zavodu upućena preporuka o potrebi poduzimanja mjera za uspostavljanje blagovremenog postupanja po žalbama i od ravnatelja Zavoda zatraženo da načelnicima službi ukaže na obvezu da, najkasnije u roku od 15 dana, dostave žalbu nadležnom drugostupanjskom tijelu i u 2013. uočeno je da službe neblagovremeno dostavljaju (ili uopće nisu dostavile) žalbe na odlučivanje Ministarstvu građevinarstva i urbanizma.

Građani nisu uvijek u mogućnosti od nadležne službe za katastar nepokretnosti dobiti preslik dokumenta kojim se dokazuje osnova izvršene promjene prava ili drugih promjena na nepokretnostima, za period dok su na snazi bile zemljišne knjige, s obrazloženjem da se zbirke isprava iz tog perioda ne nalaze u arhivi Zavoda.

U svezi s ovim pitanjem službe različito postupaju, odnosno neke izdaju ove podatke i dokumentaciju bez problema, dok druge upućuju građane na arhivu nadležnih sudova, s obrazloženjem da im je sud predao zemljišno-knjizične uloške, ali ne i zbirku isprava koja je sastavni dio zemljišne knjige, uz napomenu da zbirka isprava predstavlja opsežnu dokumentaciju koja zbog nedostatka smještajnog prostora nije preuzeta, već se i dalje nalazi u arhivi suda.

Ovaj problem naročito pravi poteškoće građanima koji prikupljaju dokumentaciju radi podnošenja zahtjeva za vraćanje imovine i obeštećenje.

U više pritužbi, građani su ukazali kako je nakon osnutka katastra nepokretnosti, na njihovu štetu, došlo do odstupanja u odnosu na podatke evidentirane u zemljišnim knjigama ili u premjerima iz ranijih godina. Najčešće se navodi kako je u katastru nepokretnosti prikazana manja površina parcela u odnosu na površinu koja je ranije bila evidentirana. Također, ukazuje se i na promjenu oblika/granica parcela, što za posljedicu ima da se njihovi objekti djelomično nalaze na tuđem zemljištu. Za ispravljanje podataka potrebna je suglasnost upisanog vlasnika nepokretnosti, što situaciju dodatno otežava. Bez suglasnosti upisanog vlasnika, pogrešku je moguće ispraviti jedino u sudskom postupku.

Najvećim brojem pritužbi, kao i prethodnih godina, ukazuje se na neblagovremeno odlučivanje službi za katastar nepokretnosti po zahtjevima građana. Uvijek kada su za to bili ispunjeni uvjeti pokrenut je postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada nadležnog tijela. U nekim slučajevima, u postupak su uključeni Sektor za katastar nepokretnosti ili Sektor za stručni i upravni nadzor u sastavu RGZ-a, kako bi se kroz preventivno djelovanje i u suradnji s njima prevladao uočeni nedostatak.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Nadležna služba za katastar nepokretnosti otklonila nedostatak

Zaključkom službe za katastar nepokretnosti pritužitelj je obvezan dopuniti dokumentaciju, tako što će dostaviti rješenje o promjeni namjene zemljišta za predmetne katastarske čestice i dokaz o uplati naknade za promjenu namjene tog zemljišta, iako je to bilo nepotrebno. Naime, prema važećem Planu generalne regulacije, predmetne katastarske čestice već predstavljaju građevinsko zemljište koje se nalazi u površinama namijenjenim za individualno stanovanje.

Po pritužbi je pokrenut postupak kontrole rada nadležne službe za katastar nepokretnosti, koja je u ostavljenom roku obavijestila Zaštitnika građana da je pritužba osnovana, kao i da su poduzete mjere da se nedostatak otkloni. Bez dokumentacije koja je navedenim zaključkom zatražena, po zahtjevu je doneseno odgovarajuće rješenje.

*Građani i po više godina ne mogu ostvariti svoja prava zbog nepravilnog postupanja
Službe za katastar nepokretnosti*

U pritužbi je iskazano nezadovoljstvo radom drugostupanjskog tijela, zbog neblagovremenog rješavanja po žalbi na rješenje Službe za katastar nepokretnosti iz veljače 2008.

Pokrenut je postupak kontrole rada Ministarstva građevinarstva i urbanizma, od kojeg je dobivena informacija kako je nakon provjere ustanovljeno da u ovom tijelu nije formiran predmet po žalbi na predmetno prvostupansko rješenje.

Imajući u vidu dobivenu informaciju, pokrenut je postupak kontrole rada Službe za katastar nepokretnosti, od koje je zatraženo da se izjasni je li na predmetno rješenje izjavljena žalba, kao i je li ista sa spisima upućena na daljnji postupak i odlučivanje.

Zaštitnik građana je obaviješten kako je naknadnom provjerom utvrđeno da je žalba Republičkog javnog pravobraniteljstva izjavljena u drugoj upravnoj stvari, odnosno na drugo rješenje, kao i da je pogreškom u električkoj pisarnici vezana za rješenje doneseno u korist pritužilje. Nakon utvrđenja navedenih činjenica, Služba je „opravomoćila“ sporno rješenje i na taj je način, nakon više od pet godina, otklonila nedostatak zbog kojeg pritužilja nije mogla upisati pravo svojine na dijelu stana koji je naslijedila od roditelja.

**III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA
U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE**

- 1. Republički geodetski zavod** treba poduzeti neophodne mjere iz svoje nadležnosti u cilju uspostavljanja mehanizma efikasnog i blagovremenog postupanja po izjavljenim žalbama, u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku. U svim slučajevima neblagovremenog dostavljanja žalbe na odlučivanje Ministarstvu građevinarstva i urbanizma, potrebno je utvrditi odgovornost konkretne službene osobe i poduzeti odgovarajuće disciplinske mjere.
- 2. Angažiranjem svih nadležnih tijela** potrebno je osigurati objedinjavanje zemljisko-knjizičnih uložaka i zbirke isprava iz perioda dok su na snazi bile zemljische knjige. To će omogućiti građanima da, bez dosadašnjih problema, dobivaju preslik dokumentata kojima se dokazuje osnova za promjene izvršene na nepokretnostima.
- Neophodno je poduzeti odgovarajuće mjere usmjerene prema podizanju kapaciteta za efikasan rad **službi za katastar nepokretnosti**. U tom cilju, potrebno je razmotriti i mogućnost angažiranja potrebnog broja izvršitelja, kako bi se omogućilo da službe na kvalitetan način i u zakonom propisanim rokovima vrše poslove iz svoje nadležnosti.

Ministarstvo građevinarstva i urbanizma

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Usvojen je Zakon o posebnim uvjetima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, kojim je omogućen upis prava svojine na objektima ili dijelovima objekta koji su bez građevinske dozvole izgrađeni do 11. rujna 2009²⁷⁷.

277 „Službeni glasnik RS“, br. 26/13

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Preporukom Zaštitnika građana otklonjen je propust u radu Ministarstva građevinarstva i urbanizma koje je, uz ispriku, uputilo pritužitelju obrazložen pismeni odgovor na peticije kojima je inicirao izmjene i dopune Zakona o državnom premjeru i katastru.
- 2.2. Mišljenjem Zaštitnika građana iz prosinca 2013. godine ukazano je na neophodnost poduzimanja odgovarajućih mjera na podizanju kapaciteta za efikasan rad po žalbama izjavljenim na rješenja službi za katastar nepokretnosti, pri čemu je istaknuto kako radi toga treba angažirati/zaposliti odgovarajući broj izvršitelja.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Kao i prethodnih godina, Ministarstvo građevinarstva i urbanizma i u 2013. neblagovremeno (nakon zakonom propisanog roka od dva mjeseca, pa čak i više godina poslije izjavljivanja žalbe) odlučuje po žalbama na rješenje službi za katastar nepokretnosti.
- 3.2. Nerješavanje problema oskudnih kadrovskih i tehničkih kapaciteta Ministarstva građevinarstva i urbanizma otežava ovom tijelu obavljanje poslova iz svoje nadležnosti u punom opsegu, uključujući i ostvarivanje zakonom propisane obveze suradnje s Zaštitnikom građana.

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

- 4.1. U ovom resoru nema neprihvaćenih preporuka ili mišljenja.

5. Obrazloženje

Kao i u prethodnim izvještajnim periodima, najveći problem u radu Ministarstva građevinarstva i urbanizma u oblasti premjera i katastra nepokretnosti predstavlja neblagovremeno odlučivanje po žalbama na rješenja službi za katastar nepokretnosti, čime se svakodnevno vrši povreda Ustavom i zakonima zajamčenih prava građana.

Problem suradnje Ministarstva sa Stručnom službom Zaštitnika građana i dalje je prisutan. Postupci kontrole rada ovog tijela traju duže nego što je to neophodno, nekad i više od godinu dana, jer nadležni u Ministarstvu nisu poštivali zakonom utvrđenu obvezu odgovoriti na zahtjeve Zaštitnika građana i dostaviti mu tražene informacije u za to određenom roku.

Potrebno je skrenuti pozornost kako ima situacija kada podnositelj pritužbe, nakon pokretanja postupka, obavijesti da je primio drugostupanjsko rješenje, ali o tome Zaštitnik građana ne dobiva odgovarajuću informaciju od Ministarstva.

U cilju unapređenja rada i uspostavljanja kvalitetnije i efikasnije suradnje, poduzimane su različite mjere.

U prosincu 2013. godine održan je sastanak u Ministarstvu građevinarstva i urbanizma, na kojem je Zaštitnik građana skrenuo pozornost na neprimjereni dugi trajanje drugostupanjskih postupaka, kao i da u postupcima pokrenutim po pritužbama građana Ministarstvo

neblagovremeno dostavlja tražena izjašnjenja i na taj način ne ispunjava zakonsku obvezu suradnje s Zaštitnikom građana.

Ministarstvo je iskazalo spremnost za unapređenje suradnje s Zaštitnikom građana, kao i u zakonskim rokovima ispunjavati svoje obveze prema građanima, ali je istaknuto kako 11 izvršitelja realno nema mogućnosti ažurno postupati u preko 27 tisuća do sada primljenih predmeta. Iz tog razloga, Zaštitnik građana je davanjem mišljenja ukazao na neophodnost da se poduzmu odgovarajuće mjere na podizanju kapaciteta za efikasan rad, a naročito na potrebu povećanja boja izvršitelja u Odjelu za upravne poslove u oblasti premjera i katastra nepokretnosti.

IV KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Nedonošenje odluke po žalbi u propisanom roku

Pritužitelj navodi kako je izjavio žalbu na rješenje Službe za katastar nepokretnosti iz 2011. Iako je rok za odlučivanje odavno protekao, usprkos više upućenih urgencija, Ministarstvo građevinarstva i urbanizma nije donijelo drugostupansko rješenje.

Početkom 2013. po pritužbi je pokrenut postupak kontrole rada ovog tijela. Tek nakon urgencije, Ministarstvo je dostavilo izjašnjenje da je pritužba osnovana i da će o podnesenoj žalbi odlučiti u roku od 30 dana.

Po isteku roka koji je, u konkretnom slučaju, samo tijelo odredilo za donošenje drugostupanske odluke, novom je urgencijom od Ministarstva zatraženo da se izjasni je li, u međuvremenu, doneseno rješenje po predmetnoj žalbi.

Drugostupansko rješenje, kojim je žalbeno rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak i odlučivanje, Ministarstvo je donijelo lipnja 2013. nakon čega je postupak po pritužbi obustavljen.

V PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. U cilju poboljšanja ažurnosti i kvalitete rada, neophodno je zaposliti/angažirati odgovarajući broj izvršitelja, što bi omogućilo efikasniji i kvalitetniji rad Odjela za upravne poslove u oblasti premjera i katastra nepokretnosti **Ministarstva građevinarstva i urbanizma**.
2. Radi poboljšanja suradnje Ministarstva sa Stručnom službom Zaštitnika građana, potrebno je odrediti državnog službenika čiji će zadatak biti surađivati sa Stručnom službom Zaštitnika građana povodom pritužbi na rad Ministarstva.

RESTITUCIJA

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Usvojen je Zakon o izmjenama Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju²⁷⁸.

278 „Službeni glasnik RS“, broj 108/13.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Postupak kontrole koji je pokrenuo Zaštitnik građana rezultirao je instrukcijom ravnatelja Agencije za restituciju prema kojoj će Agencija ubuduće sama pribavljati dokumentaciju neophodnu za utvrđivanje okolnosti o promjenama vlasničke strukture na zemljištu, poslije oduzimanja a prije komasacije, iako to nije njena zakonska obveza.

3. Manjkavosti na državnoj razini

3.1. Zbog kontradiktornosti odredbi Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju²⁷⁹, Agencija za restituciju nije bila u mogućnosti donositi rješenja o pravu na obeštećenje.

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

4.1. U ovom resoru nema neprihvaćenih preporuka, mišljenja niti inicijativa.

5. Obrazloženje

Građani su u pritužbama najčešće ukazivali na teškoće koje imaju u pribavljanju dokumentacije potrebne za postupak vraćanja imovine i obeštećenja. Kako navode, bezuspješno su se obraćali različitim tijelima: sudskim jedinicama, općinskim upravama, povjesnim arhivima, službama za katastar nepokretnosti..., međutim, od svih su dobivali obavještenje kako im se ne mogu izdati tražena dokumenta jer se ne nalaze u arhivi tijela kojem su se obratili. Istovremeno, Agencija za restituciju nije započinjala postupanje po nepotpunim zahtjevima.

Ovo naročito predstavlja smetnju u postupcima gdje je predmet vraćanja zemljište koje je nakon oduzimanja bilo obuhvaćeno postupkom komasacije. Kada su u pitanju parcele unesene u komasacionu masu, iz koje su formirane potpuno nove i drugačije parcele, Republički geodetski zavod ukazuje kako nije moguće izvršiti identifikaciju (po starom pre-mjeru) katastarskih parcela koje su postojale prije komasacije. To je obrazloženo činjenicom da službe nisu obvezne preuzeti zemljišnu knjigu u cijelosti (stanje prije komasacije), već samo posljednje stanje upisa (stanje poslije komasacije), zbog čega podnositeljima ne može biti izdano odgovarajuće uvjerenje o povijesti promjena na takvim parcelama od momenta njihova nastanka do ulaska u komasacionu masu.

Međutim, ravnatelj Agencije za restituciju je obavijestio Zaštitnika građana kako će ubuduće, imajući u vidu teškoće s kojim se građani suočavaju, Agencija sama pribavljati dokumentaciju neophodnu za utvrđivanje okolnosti o promjenama vlasničke strukture na zemljištu poslije oduzimanja a prije komasacije. Instrukcija ravnatelja Agencije o navedenom postupanju, putem službene elektroničke pošte, upućena je svim državnim službenicima Agencije.

U situacijama kada se utvrdi kako je zahtjev za povraćaj imovine i obeštećenje osnovan, a ne postoje uvjeti za naturalnu restituciju, postupak se nastavlja u cilju obeštećenja podnositelja zahtjeva. Agencija je imala problem pristupiti donošenju rješenja o pravu na obeštećenje zbog kontradiktornosti koja je postojala u odredbama Zakona o vraćanju

279 „Službeni glasnik RS“, broj 72/11.

oduzete imovine i obeštećenju. Naime, pravomoćnost rješenja o pravu na obeštećenje stvarala je obvezu države da podnositelju isplati akontaciju u iznosu od 10% od osnovice obeštećenja. Istovremeno je propisano, da se iznos obeštećenja (bez kojeg se ne može obračunati iznos akontacije) određuje po utvrđivanju koeficijenta, na prijedlog ministarstva nadležnog za financije, u roku od tri godine od dana objavljivanja javnog poziva (do 06.02.2015).

Radi prevladavanja navedene situacije i usklađivanja kontradiktornih zakonskih odredbi, donesen je Zakon o izmjenama Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, kojim je predviđeno da se akontacija obeštećenja utvrđuje i isplaćuje počevši od 31.03.2015.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Kako riješiti problem, kada jedna državna agencija traži dokument koji druga državna agencija ima instrukciju ne izdati?

Pritužitelj postavlja pitanje: „Kako riješiti problem, kada jedna državna agencija traži dokument koji druga državna agencija ima instrukciju ne izdati?“ Navodi kako se obratio nadležnoj Službi za katastar nepokretnosti radi dobivanja uvjerenja o kretanju promjena i prava vlasništva na katastarskim parcelama od trenutka njihova nastanka do ulaska u komasacionu masu. Dobio je potvrdu da Služba nije u mogućnosti izdati mu traženo uvjerenje.

Potom se obratio nadležnoj sudske jedinici, općinskoj upravi, povijesnim arhivima, ali od svih je dobio obavještenje kako nisu u mogućnosti izdati mu potrebnu dokumentaciju. Istovremeno, Agencija za restituciju ga je obavijestila kako njegov predmet neće rješavati dok ne priloži navedeno uvjerenje.

Po pritužbi su pokrenuti postupci kontrole rada Republičkog geodetskog zavoda i Agencije za restituciju.

Nakon obrazloženja Zavoda, zbog čega se pritužitelju ne može izdati odgovarajuće uvjerenje o povijesti promjena na predmetnim parcelama od momenta njihova nastanka do ulaska u komasacionu masu, ravnatelj Agencije za restituciju je ukazao kako će ovo tijelo ubuduće samo pribavljati dokumentaciju koja je neophodna za utvrđivanje okolnosti o promjenama vlasničke strukture na zemljištu poslije oduzimanja a prije komasacije, nakon čega je okončan postupak po pritužbi.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. Novim izmjenama i dopunama zakona potrebno je prevladati probleme koji su uočeni u postupcima vraćanja imovine i obeštećenja.

ELEMENTARNE NEPOGOODE

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. U izvještajnom razdoblju nisu zabilježena značajna postignuća države u ovoj oblasti.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. U cilju zajedničkog djelovanja na unapređenju i zaštiti prava i sloboda građana, Zaštitnik građana uputio je načelniku Sektora za izvanredne situacije Ministarstva unutarnjih poslova Nacrt mišljenja kojim bi se Vladi ukazalo na potrebu donošenja odgovarajućih propisa iz njene nadležnosti, radi reguliranja postupka sanacije štete, odnosno dodjele sredstava za izgradnju novih ili popravak stambenih objekata oštećenih u elementarnim nepogodama i drugim nesrećama, i ustanavljanja kriterija kojima će se omogućiti ravnopravan tretman i pravna sigurnost građana u tim postupcima.
- 2.2. Zaštitnik građana je skrenuo pozornost Gradskom stožeru za izvanredne situacije Kraljevo i ostalim nadležnim tijelima lokalne samouprave da u situacijama kada nije moguće na pouzdan i nedvosmislen način utvrditi sve odlučne činjenice i okolnosti, uvijek trebaju voditi računa o tome da postupaju pravično, u najboljem interesu građana i da njihove odluke ne budu na štetu prava koja građanima pripadaju.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Nisu donijeti propisi kojima se regulira postupak sanacije štete i dodjele građanima sredstava za izgradnju i popravak stambenih objekata oštećenih u elementarnim nepogodama i drugim nesrećama.
- 3.2. Po zahtjevima građana ne donose se akti s obrazloženjem doneSene odluke i uputstvom o pravnom sredstvu.

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

- 4.1. Gradski stožer za izvanredne situacije Kraljevo nije prihvatio preporuku Zaštitnika građana da poduzme sve raspoložive mjere u cilju što potpunijeg i točnijeg utvrđenja činjenica i okolnosti od značaja za donošenje pravilne i pravične odluke po zahtjevu pritužilje.

5. Obrazloženje

Zaštitniku građana obratilo se više građana Kraljeva, Kolubarskog okruga i drugih lokalnih samouprava čiji su stambeni i poslovni objekti uništeni ili oštećeni zbog dejstva zemljotresa i drugih elementarnih nepogoda.

U svojim pritužbama izražavaju nezadovoljstvo radom nadležnih tijela lokalne samouprave u postupku po njihovim zahtjevima za sanaciju, odnosno dodjelu sredstava za otklanjanje štete koja je na njihovim stambenim objektima nastala zbog elementarne nepogode.

Najčešći razlog nezadovoljstva predstavlja činjenica da podnositelji zahtjeva nisu upoznati s razlozima zbog kojih ne ostvaruju pravo na sanaciju štete ili dodjelu sredstava solidarne pomoći, kao i da nemaju mogućnost izjaviti prigovor, žalbu ili drugo pravno sredstvo, jer akt nadležnog tijela kojim nisu zadovoljni ne sadrži uputu o pravnom sredstvu.

Ne ulazeći u ocjenu opravdanosti konkretnih zahtjeva ili prigovora, Zaštitnik građana je, postupajući po podnesenim pritužbama, stožerima za izvanredne situacije i drugim tijelima lokalne samouprave ukazivao na obvezu da se podnositeljima dostavi obrazloženje odluke i uputa o pravnom sredstvu, jer bi im time bilo omogućeno da, kada se upoznaju s razlozima koji su utjecali na odluku donesenu po njihovom zahtjevu, eventualno, pokrenu mehanizam kontrole i preispitivanja odluke kojom nisu zadovoljni, što spada u njihova osnovna Ustavom zajamčena prava.

Sagledavanjem propisa koji se bave postupanjem u izvanrednim situacijama, konstatirano je kako postupak po zahtjevima građana za naknadu štete prouzrokovane elementarnim nepogodama i drugim nesrećama nije reguliran na jedinstven, jasan, unaprijed poznat način. Da nisu propisani rokovi, postupak i kriteriji na temelju kojih se utvrđuje redoslijed građana za dodjelu sredstava za sanaciju štete (rangiranje), kao i da nije propisano pravno sredstvo i tijelo nadležno preispitivati/ocjenjivati pravilnost i zakonitost donijetih odluka.

Zato postoji potreba da se regulira postupanje tijela lokalne samouprave po zahtjevima građana za sanaciju ili izgradnju oštećenih objekata, kao i naknadu druge štete pričinjene u elementarnim nepogodama. U tom smislu, potrebno je ustanoviti bliže kriterije na osnovi kojih bi bio utvrđen red prvenstva - prioritet za sanaciju/izgradnju oštećenih objekata na području lokalne samouprave koje je pogodeno elementarnom nepogodom. Zainteresiranim građanima treba omogućiti uvid u liste prioriteta i dokumentaciju na temelju koje su iste formirane, kako bi se na najmanju mjeru svela mogućnost za neravnopravan tretman građana pri dodjeli sredstava solidarne pomoći i na neobjektivno, nepredvidivo i netransparentno postupanje nadležnih službenih osoba i tijela, što kod njih izaziva osjećanje sumnje i pravne nesigurnosti.

Istovremeno, treba ustanoviti dvostupnost odlučivanja, imajući u vidu kako to spada u osnovna prava i slobode proklamirane Ustavom Republike Srbije²⁸⁰, odnosno utvrditi koje pravno sredstvo se može izjaviti protiv odluke donesene po zahtjevu za sanaciju oštećenih/izgradnju srušenih objekata ili dobivanje odgovarajuće naknade radi otklanjanja štete izazvane elementarnom nepogodom.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Odlučivanje po zahtjevu za naknadu štete

Pritužitelj se radi saniranja štete nastale elementarnom nepogodom obratio nadležnom stožeru za elementarne nepogode i zatražio materijalnu pomoć, ukazujući da je zbog velikih snježnih nanosa došlo do obrušavanja krova na obiteljskom stambenom objektu, zbog čega je pokućstvo stradalo, a kuća postala neupotrebljiva za stanovanje.

Kako po njegovom zahtjevu nije donesena odluka, pritužitelj se obratio predsjedniku općine i Očinskom vijeću, od kojih je zatražio novčanu pomoć radi kupovine materijala za popravak krovne konstrukcije i krovnog pokrivača kako bi na taj način zaštitio preostali dio objekta. Općinsko je vijeće obavijestilo pritužitelja kako je na sjednici vijeća razmotren, a potom odbijen njegov zahtjev za naknadu štete.

U cilju ocjene navoda iznesenih u pritužbi, Zaštitnik građana je zatražio informaciju je li po zahtjevu pritužitelja donesena odluka s obrazloženjem i uputom o pravnom sredstvu.

280 „Službeni glasnik RS“ br. 98/06

Zaštitniku građana je ukazano da je stožer u cijelosti upoznat sa situacijom u kojoj se pritužitelj nalazi. Istovremeno je ukazano kako je na temelju provedene provjere, uvidom u rješenje nadležne Porezne uprave o utvrđivanju poreza na imovinu, ustanovljeno da pritužitelj ne živi u oštećenom objektu već na drugoj adresi u objektu čiji je, također, vlasnik. Od nadležnog tijela, Općinskog vijeća, pritužitelju je dostavljeno obavještenje da je njegov zahtjev odbijen, ali posebna odluka s obrazloženjem i uputom o pravnom sredstvu nije donešena.

Zaštitnik građana je ukazao pritužitelju da će u narednom razdoblju predložiti Vladi da, donošenjem odgovarajućih propisa iz svoje nadležnosti, regulira postupak naknade štete.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

- Vlada** treba donijeti propise kojima će urediti postupak sanacije štete i dodjele građanima sredstava za izgradnju/popravak elementarnim nepogodama i drugim nesrećama uništenih/oštećenih stambenih objekata, a naročito ustanoviti kriterije kojima će se omogućiti ravnopravan tretman i pravna sigurnost građana u tim postupcima.

2.16. RESORI ENERGETIKE I RUDARSTVA, ŽIVOTNOG OKOLIŠA, POLJOPRIVREDE, TRGOVINE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE, INFRASTRUKTURE, PROMETA, HIDROMETEOROLOGIJE I ROBNIH REZERVI

I. PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Donesena je Strategija zaštite potrošača za period 2013.-2018. godine.
- 1.2. Donesena je nova Uredba o energetski zaštićenom kupcu, odnosno ugroženom korisniku toplinske energije.
- 1.3. Donesena je Uredba o uvjetima isporuke i opskrbi električnom energijom²⁸¹.
- 1.4. Donošenjem Odluke Upravnog odbora Javnog poduzeća „Elektroprivreda Srbije“ velikom broju građana dane su olakšice prilikom izmirenja „starog duga“ za preuzetu električnu energiju²⁸².
- 1.5. JP „Elektroprivreda Srbije“ je u cilju liberalizacije tržišta osnovalo gospodarsko društvo „EPS Opskrbu“ koje je postalo javni opskrbljivač svih tarifnih kupaca.
- 1.6. Ekonomskom povjerenstvu Ujedinjenih naroda za Evropu dostavljeno je Drugo nacionalno izvješće o provođenju Konvencije o dostupnosti informacija, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životnog okoliša (Arhuska konvencija).

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Preporuka Zaštitnika građana upućena Ministarstvu energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša pridonijela je donošenju nove Uredbe o energetski zaštićenom kupcu, odnosno ugroženom korisniku toplinske energije.

281 „Službeni glasnik RS“, broj 63/13.

282 Odluka UO JP „Elektroprivreda Srbije“ broj 2233/3-13.

- 2.2. Mišljenje Zaštitnika građana upućeno JP „Elektroprivreda Srbije“ kojim je ukazano na neophodnost donošenja akta kojim se utvrđuju jedinstveni kriteriji i uvjeti za reprogram i djelomično otpuštanje dugovanja tarifnih kupaca, pridonijelo je da se na sustavni i jedinstven način riješi pitanje reprograma i isplate duga za utrošenu električnu energiju.
- 2.3. Pokrenuti postupci kontrole pravilnosti i zakonitosti rada državnih tijela i javnih poduzeća u oblasti energetike pridonijeli su unapređenju položaja kupaca energenata.
- 2.4. Nacrt Izvješća Zaštitnika građana o pritužbama na rad JP „Elektroprivreda Srbije“ i ovisnih gospodarskih društava za opskrbu i distribuciju električne energije upućen nadležnom ministarstvu, pridonio je sveobuhvatnijem sagledavanju i učinio vidljivim ključne probleme s kojima se suočavaju građani, kao krajnji kupci električne energije.
- 2.5. Zaštitnik građana je dostavio prilog za pripremu Drugog nacionalnog izvješća o provođenju Konvencije o dostupnosti informacija, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životnog okoliša (Arhuska konvencija).
- 2.6. Preporuke i druge aktivnosti Zaštitnika građana u slučaju topionice olova u mjestu Zajača učinile su vidljivim probleme u ostvarivanju prava građana na zdrav životni okoliš i zdravlje.
- 2.7. Preporuke Zaštitnika građana upućene Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, da vrati na radno mjesto šefa odsjeka Republičke veterinarske inspekcije za Jablanički okrug, bivšeg veterinarskog inspektora koji je prijavio organizirane nezakonitosti i nepravilnosti u radu veterinarske inspekcije, pridonijele su boljoj zaštiti zdravlja stanovništva ovog okruga i skrenule pozornost javnosti na nužnost i značaj zaštite uzbunjivača.
- 2.8. Javnim pozivanjem nadležnih ministara na odgovornost u vršenju dužnosti, Zaštitnik građana pridonio je boljoj obaviještenosti građana o ugroženosti njihova zdravlja u aferi „aflatoksin“.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Ni nakon donošenja nove Uredbe o energetski zaštićenom kupcu, odnosno ugroženom korisniku toplinske energije, još uvijek nije reguliran način i uvjeti stjecanja statusa energetski zaštićenog kupca i ugroženog korisnika toplinske energije.
- 3.2. Nije uspostavljen adekvatan i djelotvoran dvostupanjski postupak u zaštiti prava kupaca energenata kao dobara od općeg ekonomskog interesa.
- 3.3. Gospodarska društva za distribuciju električne energije ne postupaju u skladu sa Zakonom o energetici i Uredbom o uvjetima isporuke i opskrbe električnom energijom i time nanose veliku materijalnu štetu građanim.
- 3.4. Neriješeni imovinsko-pravni odnosi između investitora i kupaca nekretnina i status u kojem se nalazi veliki broj nelegalno izgrađenih objekata, generiraju koruptivni potencijal koji znatno otežava pristup građana elektroenergetskom sustavu.
- 3.5. Nisu bili otklonjeni izvori zagađenja životnog okoliša u Zajači, a monitoring zagađenosti zemljišta i vode nije vršen redovito. Podaci o izvršenoj kontroli nisu u potrebnoj mjeri bili dostupni javnosti.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
- da gospodarska društva koja vrše javne ovlasti i obavljaju djelatnosti od općeg društvenog interesa unaprijede svoj rad i ne iskorištavaju svoj dominantan položaj, odnosno da društveno odgovornim poslovanjem, kao i pridržavanjem važećih pravnih propisa, pridonesu efikasnom i transparentnom radu vršitelja javnih ovlasti, odnosno unapređenju zaštite i ostvarivanja ljudskih sloboda i prava građana.
- 4.2. Nije u potpunosti prihvaćena preporuka Zaštitnika građana upućena Ministarstvu energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša da bez odgađanja pripremi i dostavi Vladi prijedlog akta o kriterijima, načinu zaštite, uvjetima, rokovima i postupku za utvrđivanje statusa energetski zaštićenog kupca. Iz prijedloga akta je izostavljena kategorija kupaca čiji život ili zdravlje i/ili život ili zdravlje članova njihove obitelji mogu biti ugroženi obustavom ili ograničenjem električne energije ili prirodnog plina zbog zdravstvenog stanja, invalidnosti ili fizičke nesposobnosti.
- 4.3. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša nije postupilo po preporukama Zaštitnika građana i osiguralo sveobuhvatni i redoviti monitoring zagađenosti životnog okoliša u Zajači.

5. Obrazloženje

Postupajući po mišljenju i preporuci Zaštitnika građana, Vlada je donijela Uredbu o energetski zaštićenom kupcu, odnosno ugroženom korisniku toplinske energije čijim je stupanjem na snagu prestala važiti prethodno donesena Uredba o energetski zaštićenom kupcu. Postoji sumnja u potpunu usklađenost Uredbe sa Zakonom o energetici.

Donošenjem Zakona stvorena su opravdana pravna očekivanja određene kategorije građana da će dobiti status kupca koji će moći izmirivati svoje obveze na vrijeme i plaćati umanjenu cijenu električne energije. Danošenjem Uredbe s navedenim sadržajem ovo je onemogućeno, te su očekivanja građana iznevjerena, a zakonska odredba ostala djelomično ispunjena.

Zaštitnik građana je u proteklom razdoblju više puta aktima ukazivao na neophodnost donošenja akta o načinu i uvjetima plaćanja duga za električnu energiju na rate, s ciljem da navedeno pitanje bude riješeno na sustavni i jedinstven način imajući u vidu kako su dugovanja koje građani imaju prema Elektroprivredi Srbije jako velika. Problem je donekle riješen provođenjem Odluke UO EPS-a o reprogramu duga, ali je i dalje ostalo otvoreno pitanje naplate zastarjelih potraživanja i primjena protuustavne metode obračuna zatezne kamate koja je dovela do enormno visokih dugovanja građanstva.

Budući da je formiranje gospodarskog društva za opskrbu električnom energijom „EPS Opskrbu“ dovelo do niza problema i povećanja broja pritužbi građana, ukazala se potreba da Zaštitnik građana pripremi izvješće o stanju u oblasti prava kupaca električne energije. Izvješće je pripremljeno na osnovi podataka i činjenica prikupljenih tijekom rada po pritužbama građana, a u cilju rješavanja sustavnih pitanja u resoru energetike, kako bi trajno bilo unaprijeđeno stanje prava kupaca električne energije u Republici Srbiji.

Imajući u vidu složenost problema, značaj koji njihovo pravilno rješavanje ima, kako za poslovanje navedenih javnih poduzeća, tako i za građane Srbije, kao i izraženu volju i veliki broj aktivnosti koje poduzimaju Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša i JP „Elektroprivreda Srbije“, Zaštitnik građana je smatrao svršishodnim podatke do kojih je došao na ovaj način učiniti dostupnim javnosti, pružajući podršku svim aktivnostima koje za cilj imaju otklanjanje do sada uočenih nedostataka.

Nacrt izvješća upućen Ministarstvu energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša obuhvaća analizu ključnih problema i njihovih pojavnih oblika koji su najčešće predmet pritužbi građana, a odnose se na: ostvarivanje prava energetski zaštićenih kupaca, elemente računa i obračun kamate, nedostatak pravnih sredstava i pravne zaštite, utvrđivanje neovlaštenog korištenja električne energije, kvalitetu isporučene električne energije, neispravnost mjernih uređaja, nemogućnost priključenja na elektroenergetski sustav i status bespravnog korisnika, nepoštovanje sudskih odluka, korupciju, šutnju administracije i nekorektan odnos zapošljenih u gospodarskim društvima za distribuciju električne energije

Pritisnuti egzistencijalnim problemima, građani se rijetko obraćaju Zaštitniku građana ukazivanjem na povredu prava na zdrav životni okoliš. Pritužbe ove vrste čine manje od 1% ukupno primljenih pritužbi u 2013. godini. Pritužbe u kojima su građani ukazivali na povredu prava na zdrav životni okoliš najčešće se odnose na zaštitu od buke u urbanim sredinama, zagađenje zraka, tla i vode zbog štetnih emisija gospodarskih postrojenja, zagađenje životnog okoliša zbog nestručnog i nepropisnog skladištenja smeća i opasnih materija, blizinu trafo postaja i TV predajnika stambenim objektima, itd. Pritužbe često podnose skupine građana ili udruge koji svoje ciljeve udruživanja ostvaruju u oblasti zaštite životnog okoliša. Postupajući po pritužbi koja se odnosi na rad topionice olova u mjestu Zajača, Zaštitnik građana je preporučio Ministarstvu energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša da svakodnevno, dok postoji potreba, provodi uzorkovanje i analizu zagađenosti zraka, da redovito vrši uzorkovanje površinskih i podzemnih voda, pijaće vode i zemljišta i provodi analizu zagađenosti, da rezultate tih analiza u intervalima od najviše sedam dana objavljuje na internetskoj stranici Agencije za zaštitu životnog okoliša kao i da, najmanje jednom mjesечно, izveštava stanovnike mesta Zajača o rezultatima provedenih analiza. Ministarstvu je također preporučeno da zajedno s drugim nadležnim institucijama uspostavi mehanizme: stalnog monitoringa zagađenosti vode, zraka i zemljišta i emisija zagađujućih materija, redovitog i cjelovitog obavještavanja zainteresirane javnosti o rezultatima monitoringa i planiranja i izgradnje objekata i instalacija koje osiguravaju trajna i sigurna rješenja za uklanjanje zagađujućih i opasnih materija.

Kontrolnim posjetom mjestu Zajača, Zaštitnik građana utvrdio je da Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša nije postupilo po preporukama Zaštitnika građana, iako je u obavještenjima koje je dostavljalo ovoj kontrolnoj instituciji tvrdilo drugačije. Redovito se vrši mjerjenje zagađenosti zraka u Zajači, a Ministarstvo je osiguralo sredstva za početak radova na sanaciji tzv. „povijesnog deponija“. S druge strane, u potpunosti je izostala kontrola zagađenosti zemljišta, a nedostupni su podaci o kontroli zagađenosti vode.

Reagirajući na uznemirenost građana zbog oprečnih informacija o mogućoj neispravnosti i štetnosti mljeka po zdravlje, Zaštitnik građana javno je pozvao nadležne ministre i druge dužnosnike na odgovornost u vršenju dužnosti, a prije svega energičnije mjere kako bi se spriječila opasnost po zdravlje građana i točno, nedvosmisleno i brzo informirala javnost, umjesto da se proturječnim izjavama i gestama građani zbunjuju. Zaštitnik građana

je skrenuo pozornost da pitanje zdravlja građana treba biti prioritet u radu tijela javne vlasti. Istovremeno, ukazao je na slučaj republičkog veterinarskog inspektora koji je godinama unazad službeno obavještavao i podnosio prijave zbog nezakonitosti na putu hrane od proizvođača do potrošača, zbog čega mu je prijećeno i zbog čega je nezakonito izgubio zvanje, a što su konstatirala nadležna tijela, uključujući i žalbeno povjerenstvo Vlade i Agenciju za borbu protiv korupcije.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Neostvarivanje prava energetski zaštićenog kupca

Pritužitelj je, pozivajući se na članak 149. Zakona o energetici, koji regulira pitanje statusa osoba kojima obustavom ili ograničenjem isporuke električne energije ili prirodnog plina zbog zdravstvenog stanja, invalidnosti ili fizičke nesposobnosti može biti ugrožen život ili zdravlje, pokušao ostvariti umanjenje računa za isporučenu električnu energiju na temelju prava iz kategorije energetski zaštićenog kupca, s obzirom na to da jedan od članova njegovog kućanstva boluje od cerebralne paralize sa stupnjem invalidnosti od 100%. Međutim, nadležne službe u „Elektrodistribuciji Vranje“ su pritužitelja obavijestile kako, pokraj toga što je podnesena dokumentacija nepotpuna, na temelju Uredbe o energetski zaštićenom kupcu, ne može ostvariti to pravo jer ne ispunjava uvjete predviđene navedenim aktom.

Zaštitnik građana je mišljenjem ukazao na posebno osjetljiv položaj navedene kategorije stanovništva i potrebu da državna tijela reguliraju njen status podzakonskim aktom u skladu s odredbama Zakona o energetici.

Nepostupanje po zahtjevu vlasnika za obustavu isporuke električne energije

Zaštitniku građana se obratio pritužitelj, nasljednik kuće u kojoj boravi bespravno useljena osoba koja mu onemogućava pristup kući i istovremeno se odbija iseliti iz nje. Pritužitelj, kao vlasnik brojila na navedenoj adresi, podnosi Gospodarskom društvu za distribuciju električne energije „Elektrodistribucija Beograd“ zahtjev za obustavu isporuke električne energije. Međutim, navedeno gospodarsko društvo nije postupilo po podnesenom zahtjevu blagovremeno već tek nakon šest mjeseci, pri čemu bespravno useljena osoba, iako koristi električnu energiju, istu ne plaća, zbog čega Elektrodistribucija Beograd od pritužitelja, kao vlasnika kuće i registriranog korisnika prema navedenom brojilu, potražuje naknadu za utrošenu električnu energiju. Kako pritužitelj odbija isplatiti navedenu naknadu smatrajući kako su nadležne službe Elektrodistribucije Beograd postupale nezakonito i neblagovremeno, isporuka električne energije nije obnovljena. Postupajući po pritužbi, Zaštitnik građana je u postupku kontrole zakonitosti i pravilnosti rada uputio preporuku Elektrodistribuciji Beograd da bez odgađanja utvrdi iznos utrošene električne energije za period od momenta podnošenja zahtjeva za obustavu isporuke do momenta obustave isporuke električne energije i za taj iznos umanji ukupan dug kupca, te da ga po izmirenju tog duga bez odgađanja ponovno priključi na mrežu. Elektrodistribucija Beograd nije postupila po preporuci Zaštitnika građana i izvršila umanjenje računa za isporučenu električnu energiju smatrajući kako nije bilo propusta u radu zaposlenih danog gospodarskog društva.

Slučaj Zajača

Zaštitnik građana primio je pritužbe građana iz mjesta Zajača koji su naveli kako su njihova djeca izložena trovanju olovom zbog propusta u primjeni mjera zaštite od zagađenja zraka, vode i zemljišta radom topionice olova. U postupku kontrole, utvrđeni su propusti u radu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša i Ministarstva zdravlja i upućene preporuke radi neodložnog otklanjanja utvrđenih propusta (neredovito mjerjenje stupnja zagađenja životnog okoliša, neobavještavanje građana, propuštanje da se provede nova a prethodno već planirana kontrola razine olova u krvi kod djece) i radi sustavnog rješavanja višedesetljennog problema zagađenja životnog okoliša u Zajači.

Kontrolnim posjetom, Zaštitnik građana utvrdio je kako Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša nije postupilo po preporukama, jer je izostala (pravovremena i stalna) kontrola zagađenosti zraka, vode i zemljišta. Sastanak Zaštitnika građana s nadležnim ministrima rezultirao je redovitijim praćenjem zagađenosti zraka, objavljivanjem podataka o tome na portalu Agencije za zaštitu životnog okoliša, a prema posljednjim informacijama resorno ministarstvo izdvojilo je sredstva za sanaciju jednog od izvora zagađenja (tzv. povjesni deponij).

Veterinarski inspektor smijenjen nakon što je prijavio organizirane nezakonitosti i nepravilnosti

U postupku po pritužbi veterinarskog inspektora, kojem je Agencija za borbu protiv korupcije priznala status uzbunjivača, Zaštitnik građana je utvrdio kako je Uprava za veterinu nezakonito smijenila pritužitelja s mjesta šefa odsjeka Republičke veterinarske inspekcije za Jablanički okrug, nakon što je prijavio organizirane nezakonitosti i nepravilnosti. Pretpostavljeni je pritužitelju usmeno nalagao da odustane od procesuiranja nezakonitosti koje je utvrdio, a kolege dolazile na kućnu adresu i uznemiravale mu obitelj. Iako je obavijestio ministra osobno, nisu poduzete nikakve mjere. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nije ispravilo nezakonitost u raspoređivanju pritužitelja na niže radno mjesto ni pošto je žalbeno povjerenstvo dva puta poništavalo rješenje o raspoređivanju.

Povodom navedenog Zaštitnik građana uputio je preporuku Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da Uprava za veterinu pritužitelja vrati na radno mjesto šefa odsjeka Republičke veterinarske inspekcije za Jablanički okrug ili na više rukovodeće mjesto. Istovremeno Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Zaštitnik građana uputio je preporuku da utvrdi koji su sve rukovodioci i zaposleni u Ministarstvu sudjelovali u nepravilnostima koje su utvrđene aktom Zaštitnika građana i da protiv njih poduzme zakonom propisane mjere.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nije postupilo po preporukama Zaštitnika građana jer, prema objašnjenju Ministarstva, ne postoji način da se novopostavljeni šef odsjeka smijeni bez svoje suglasnosti.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRADANA U ODNOŠU NA TIJELA UPRAVE

1. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša treba izvršiti usklađivanje Uredbe o energetski zaštićenom kupcu, odnosno korisniku toplinske energije,

sa Zakonom o energetici i kako bi se stvorio jedan zaokružen pravni sustav koji će urediti položaj osoba kojima obustavom ili ograničenjem isporuke električne energije ili prirodnog plina zbog zdravstvenog stanja, invalidnosti ili fizičke nesposobnosti može biti ugrožen život ili zdravlje, kao osobe sa statusom energetski zaštićenog kupca.

- 2. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša** treba osigurati efikasno i pravovremeno pokretanje i vođenje postupaka u cilju utvrđivanja osobne odgovornosti zaposlenih u svim povezanim gospodarskim društvima za distribuciju i opskrbu električnom energijom koja posluju u okviru JP Elektroprivreda Srbije.
- 3. Agencija za energetiku** treba, osiguravajući pristup sustavu, posvetiti posebnu pozornost kontroli vremena koje je potrebno operaterima sustava da izvrše priključenje na sustav, odnosno otklanjanje kvara u slučaju prekida isporuke električne energije.
- 4. Ministarstvo vanjske i unutarnje trgovine i telekomunikacija** treba, poduzimajući u najkraćem mogućem roku sve neophodne mjere i aktivnosti, provesti usvojenu Strategiju o zaštiti potrošača u razdoblju od 2013. do 2018. godine s posebnim osvrtom na izradu nacionalnog programa zaštite ugroženih potrošača dobara i usluga od općeg ekonomskog interesa.
- 5. Vlada** treba pripremiti i Narodnoj skupštini predložiti usvajanje Zakona o zaštiti potrošača kojim bi bila stvorena pravna osnova za sudjelovanje predstavnika udrug potrošača u ekspertskim skupinama koje djeluju u oblasti energetike, a u radu regulatornih, kontrolnih i upravljačkih struktura državnog sektora.
- 6. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životnog okoliša, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja** treba, u suradnji s drugim državnim tijelima, tijelima jedinica lokalne samouprave, organizacijama i ustanovama, osigurati potpuno postupanje po preporukama Zaštitnika građana upućenim radi kontinuirane, efikasne i pravovremene kontrole zagađenosti životnog okoliša u Zajači i zdravlja stanovnika tog mjesta, a naročito djece.

2.17. RESORI SLUŽBI SIGURNOSTI I NEOVISNIH KONTROLNIH TIJELA

SLUŽBA SIGURNOSTI

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji²⁸³.
- 1.2. Ustavni sud Srbije je proglašio neustavnim odredbe Zakona o elektroničkim komunikacijama²⁸⁴, koje su dozvoljavale primjenu posebnih mjera kojima se odstupa od tajnosti pisama i drugih sredstava komunikacije bez naloga suda.
- 1.3. Ustavni sud je proglašio neustavnom odredbu Zakona o Bezbjednosno-informativnoj agenciji²⁸⁵ kojom je propisano odstupanje od načela nepovredivosti tajnosti pisama i drugih sredstava općenja.
- 1.4. Usvojeni su Zakon o privatnom osiguranju i Zakon o detektivskoj djelatnosti.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

- 2.1. Narodna skupština izmijenila je Zakon o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji nakon što je Ustavni sud na prijedlog Zaštitnika građana i Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, donio Odluku o neustavnosti odredbi Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji.
- 2.2. Narodna skupština usvojila je amandman Zaštitnika građana na članak 14. Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji.

283 „Službeni glasnik RS“, broj 88/09, 55/12-Odluka US i 17/13

284 „Službeni glasnik RS“, broj 44/10

285 „Službeni glasnik RS“, br. 2/02 i 11/09

2.3. Preporuka Zaštitnika građana upućena Vojnoobavještajnoj agenciji, pridonijela je unapređenju zaštite, osobnog i profesionalnog integriteta i boljem ostvarivanju prava iz radnog odnosa pripadnika VOA.

3. Manjkavosti na državnoj razini

- 3.1. Nije provedena većina od 14 sustavnih preporuka koje su zajedno uputili Zaštitnik građana i Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, čijim bi se izvršenjem značajno unaprijedila jamstva poštovanja prava građana u sektoru sigurnosti.
- 3.2. I dalje je na snazi odredba Zakonika o kaznenom postupku po kojoj policija, po nalogu javnog tužitelja, može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korištenih baznih postaja ili izvršiti lociranje mjesta s kojeg se obavlja komunikacija.
- 3.3. Pripadnici službi sigurnosti koji u dobroj vjeri ukažu na nezakonito i nepravilno postupanje u službi često su žrtve odmazde od koje nema dovoljno efikasne pravne ni faktičke zaštite.

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

- 4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:
 - da se ujedine postojeće paralelne tehničke mogućnosti različitih agencija i policije u jednu, nacionalnu agenciju koja bi, kao provajder, pružala tehničke usluge neophodne za presretanje komunikacija i drugih signala svim autoriziranim korisnicima
 - da se ujedine procedure prema pružateljima elektroničkih komunikacija i njihove obvezе
 - da se omogući jaka, pravna i faktička zaštitu uzbunjivača (posebno u sektoru sigurnosti, ali i općenito)
 - da se osigura neizbrisivo bilježenje pristupa telekomunikacijama, uz sve podatke koji su potrebni kako bi se mogla izvršiti naknadna kontrola zakonitosti i pravilnosti pristupa
 - da se kriminalizira ometanje istrage koju vode neovisna kontrolna državna tijela (Zaštitnik građana, Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti). Bilo koje uznemiravanje, prijetnja ili drugi pokušaj da se utječe na pritužitelja ili svjedoka koji surađuje s kontrolnim tijelima treba biti kazneno djelo.
 - da se obvezu unutarnji nadzorni mehanizmi da o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obavještavaju Zaštitnika građana i nadležne skupštinske odbore, posebno u slučajevima kada se o njih oglušilo rukovodstvo tijela u kojima su obrazovani i u slučajevima koji govore o ozbiljnim navodnim ili potvrđenim kršenjima ljudskih prava.

- da se analizira provođenje Zakona o tajnosti podataka (uključujući usvajanje neophodnih podzakonskih akata, deklasifikaciju starih dokumenata, provođenje istraživačkih radova, izdavanje sigurnosnih certifikata...) te razmotri potreba za donošenjem ozbiljnih izmjena tog zakona ili donošenja novog zakona kako bi se osiguralo ostvarivanje ciljeva zbog kojih je donesen.
- da se jača kapacitet nadzornih institucija da rukuju poverljivim podacima i čuvaju ih.
- da se usvoji novi Zakon o Bezbjednosno-informativnoj agenciji kako bi se, između ostalog, osigurala predvidljivost u upotrebi posebnih mjera.
- da se razmotre policijske ovlasti obavještajno/sigurnosnih službi, odnosno njihovo sudjelovanje u kaznenim postupcima.

5. Obrazloženje

Izmjenom Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji usuglašen je tekst zakona s Odlukom Ustavnog suda²⁸⁶, kojom je utvrđeno da odredbe²⁸⁷ Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji nisu u suglasju s Ustavom i da prestaju s važenjem od 1. lipnja 2012. godine. Spomenute odredbe bile su u suprotnosti s ustavnim jamstvom da svako odstupanje od tajnosti pisama i drugih sredstava općenja mora biti odobreno od strane suda. Ovom novelom je ispunjena i jedna od 14 sustavnih preporuka koje su Zaštitnik građana i Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uputili sredinom 2012. godine.

Narodna skupština je prihvatile amandman Zaštitnika građana na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojnoobavještajnoj agenciji da, ukoliko VBA ili VOA dođu u posjed informacija iz nadležnosti drugih službi sigurnosti ili policije, te podatke i informacije dostave drugim službama sigurnosti ako su od značaja za nacionalnu sigurnost, a policiji ako se odnose na kaznena djela za koja se, u skladu s odredbama Zakonika o kaznenom postupku, primjenjuju posebne dokazne radnje. Na ovaj način uvažen je princip srazmjernosti u radu spomenutih službi, i osiguran normativni okvir za primjenu ovlasti koja su im povjerena isključivo radi ostvarivanja svrhe zbog koje su im povjerena, čime se istovremeno štite i prava građana.

Osim odredbi Zakona o VBA i VOA, Ustavni sud je tijekom 2013. proglašio neustavnim i slične odredbe još dvaju zakona. Prva je odredba Zakona o Bezbjednosno-informativnoj agenciji kojom je propisano odstupanje od načela nepovrednosti tajnosti pisama i drugih sredstava općenja, jer nije formulirana dovoljno jasno i precizno, što građane i druge pravne subjekte onemogućava da saznaju što je pravno pravilo koje će se u danim okolnostima primijeniti, a time im se uskraćuje i mogućnost da se štite od nedopustivog ograničenja prava ili od proizvoljnog mijehanja u pravo na poštovanje privatnog života i prepiske.

Ustavni sud je, postupajući po Prijedlogu Zaštitnika građana i Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti iz 2010. godine, proglašio neustavnim odredbe Zakona o električnim komunikacijama, koje su dozvoljavale primjenu posebnih mjera kojima se odstupa od tajnosti pisama i drugih sredstava komunikacije ne samo u

286 Broj IJUz-1218/10.

287 Član 13. stav 1, u vezi sa članom 12. stav 1 tačka 6) i člana 16. stav 2. Zakona.

skladu sa sudskom odlukom, već i bez naloga suda - kada je takva mogućnost propisana zakonom, odnosno na zahtjev nadležnog državnog tijela.

Zaštitnik građana i Povjerenik su 2013. godine uputili Ustavnom судu Prijedlog za ocjenu ustavnosti odredbe Zakonika o kaznenom postupku²⁸⁸ po kojoj policija, po nalogu javnog tužitelja, može pribaviti evidenciju ostvarene telefonske komunikacije, korištenih bazu postaja ili izvršiti lociranje mjesta s kojeg se obavlja komunikacija. Još se čeka odluka Ustavnog suda po ovom prijedlogu, no za očekivati je da Ustavni sud ponovi stav koji je o istom pravnom pitanju već ranije jasno zauzeo.

II KARAKTERISTIČNI SLUČAJEVI

Propust u radu Vojnoobavještajne agencije Ministarstva obrane

Zaštitniku građana pritužbom se obratio pripadnik Vojnoobavještajne agencije smatrajući kako su mu od momenta ukazivanja na određene nezakonitosti i nepravilnosti u radu Vojnoobavještajne agencije, na posebno nekorektan način, povrijeđena prava zajamčena zakonom.

Nakon što je utvrdio da je Vojnoobavještajna agencija, odnosno njeni pojedini rukovodioci, postupala nepravilno prema svom pripadniku na štetu njegovih prava, osobnog i profesionalnog integriteta i prava iz radnog odnosa, i da je to već konstatirao Generalni inspektor službi u okviru Ministarstva obrane, Zaštitnik građana je uputio preporuku Vojnoobavještajnoj agenciji da bez odgađanja postupi po svim preporukama i zaključcima iz Izvješća Generalnog inspektora kojima su utvrđene nepravilnosti u odnosu Vojnoobavještajne agencije prema pripadniku, i u radu Agencije općenito. Usprkos tome, po preporukama i zaključcima iz Izvješća Generalnog inspektora nije u potpunosti postupljeno.

Sumnja u neovlašteno prisluškivanje

Zaštitniku građana obraća se određen broj pritužitelja izražavajući sumnju da službe sigurnosti i policija neovlašteno nadziru njihove telefonske komunikacije. Iskustva su, međutim, pokazala kako se pritužitelji najčešće obraćaju Zaštitniku građana prije nego što su uopće pokušali zaštитiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku, pri čemu za svoje tvrdnje ne nude jasnú i dovoljno uvjerljivu argumentaciju, pa se takve pritužbe uglavnom odbacuju iz razloga preuranjenosti ili neurednosti.

III PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. Primijeniti efikasne organizacijske mjere i IT rješenja koje ubrzavaju prethodnu sudsku kontrolu i odlučivanje o zahtjevima za pristup komunikacijama i podacima o komunikacijama.
2. Vlada bi trebala predlagati, a Skupština usvajati, samo takve zakone koji poštuju ustavna jamstva koja se tiču privatnosti komunikacija i drugih ljudskih prava. Mišljenje državnih tijela uspostavljenih da štite prava građana Narodna skupština ne bi trebala ignorirati.

288 Član 286. stav 3 („Službeni glasnik RS”, br. 72/11 i 101/11).

3. Ujediniti postojeće paralelne tehničke mogućnosti različitih agencija i policije u jednu, nacionalnu agenciju koja, kao provajder, pruža tehničke usluge neophodne za presretanje komunikacija i drugih signala svim autoriziranim korisnicima.
4. Ujediniti procedure prema pružateljima elektroničkih komunikacija i njihove obveze.
5. Omogućiti jaku, pravnu i faktičku zaštitu uzbunjivača (posebno u sektoru sigurnosti, ali i općenito).
6. Osigurati neizbrisivo bilježenje pristupa telekomunikacijama, uz sve podatke koji su potrebni kako bi se mogla izvršiti naknadna kontrola zakonitosti i pravilnosti pristupa.
7. Osigurati efikasan nadzor nad radom privatnog sektora sigurnosti.
8. Kriminalizirati ometanje istrage koju vodi neovisno kontrolno državno tijelo (Zaštitnik građana, Povjerenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti). Bilo koje uznemiravanje, prijetnja ili drugi pokušaj da se utječe na priužitelja ili svjedoka koji surađuje s kontrolnim tijelima treba biti kazneno djelo.
9. Obvezati unutarnje nadzorne mehanizme da o svojim nalazima od značaja za poštovanje ljudskih prava obaveštavaju Zaštitnika građana i nadležne skupštinske odbore, posebice u slučajevima kada se o njih oglušilo rukovodstvo tijela u kojima su obrazovani i u slučajevima koji govore o ozbiljnim navodnim ili potvrđenim kršenjima ljudskih prava.
10. Analizirati provođenje Zakona o tajnosti podataka (uključujući usvajanje neophodnih podzakonskih akata, deklasifikaciju starih dokumenata, provođenje istraga, izdavanje sigurnosnih certifikata...) te razmotriti potrebu za donošenjem ozbiljnih izmjena tog zakona ili donošenja novog zakona kako bi se osiguralo ostvarivanje ciljeva zbog kojih je donezen.
11. Jačati kapacitet nadzornih institucija da rukuju poverljivim podacima i čuvaju ih.
12. Usvojiti novi Zakon o Bezbjednosno-informativnoj agenciji kako bi se, između ostalog, osigurala predvidljivost u upotrebi posebnih mjera.
13. Razmotriti policijske ovlasti obavještajno/sigurnosnih službi, odnosno njihovo sudjelovanje u kaznenim postupcima.

NEOVISNO KONTROLNO TIJELO

I PREGLED STANJA

1. Postignuća države

- 1.1. Usvojena je Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine²⁸⁹.
- 1.2. Usvojen je Akcijski plan za provođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine²⁹⁰.

289 "Službeni glasnik RS", broj 57/13.

290 "Službeni glasnik RS", broj 79/13.

1.3. Radna skupina Ministarstva pravde i državne uprave završila je izradu radne verzije Nacrta zakona o zaštiti uzbunjivača i dokument se od prosinca 2013. godine nalazi u javnoj raspravi.

1.4. Vlada je dodijelila adekvatne prostorije za rad službi Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

2. Rezultati rada Zaštitnika građana

2.1. Zaštitnik građana je predsjedavao radnoj skupini, oformljenoj od strane Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koja je izradila Model zakona o zaštiti uzbunjivača.

3. Manjkavosti na državnoj razini

3.1. Nije usvojen Zakon o zaštiti uzbunjivača, a Nacrt zakona koji je pripremila radna skupina Ministarstva pravde i državne uprave bitno odstupa od Modela zakona podržanog od strane domaće i inozemne stručne javnosti.

3.2. Položaj i uloga svih neovisnih tijela u sustavu zaštite uzbunjivača je nedovoljno precizno određen.

3.3. Broj zaposlenih u službama neovisnih tijela ne prati veliki broj obraćanja građana, zbog čega neovisna tijela nisu uvijek u mogućnosti postupati u primjerenom roku.

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

4.1. Nije postupljeno po sljedećim prijedlozima za poboljšanje položaja građana u odnosu na tijela uprave iz Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu:

- da se omogući jaka, pravna i faktička zaštita uzbunjivača.

5. Obrazloženje

Usvajanje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine i Akcijskog plana za njeno provođenje predstavlja nužan korak u naporima da se u najvećoj mogućoj mjeri eliminira korupcija, kao prepreka ekonomskom, socijalnom i demokratskom razvoju države.

Imajući u vidu činjenicu da se posljedice korupcije ne sastoje isključivo u osiromušenju društva i države, nego i u drastičnom padu povjerenja građana u demokratske institucije, Zaštitnik građana je u svom mišljenju na tekst Akcijskog plana istaknuo kako je potrebno skratiti vrijeme za provođenje aktivnosti na pripremi teksta zakona o zaštiti uzbunjivača, kako bi se što prije pružila adekvatna zaštita svima onima koji istupaju u interesu javnosti.

Mišljenje Zaštitnika građana je prihvaćeno, i očekivala se brza izrada teksta zakona zasnovanog na Modelu zakona o zaštiti uzbunjivača, pripremljenog od strane radne skupine Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kojom je rukovodio

Zaštitnik građana. Model, koji je dobio nepodijeljenu podršku domaće i inozemne stručne javnosti, proslijeđen je Ministarstvu pravde i državne uprave na daljnje postupanje.

Ministarstvo je prvo formiralo svoju radnu skupinu za pripremu zakona, a potom i predstavilo Nacrt zakona o zaštiti uzbunjivača, za koji je javno rečeno kako je rađen na temelju spomenutog Modela zakona. Nacrt, međutim, sadrži potpuno novu odredbu koja u potpunosti obesmišljava svrhu donošenja zakona. Pored toga, za Zaštitnika građana predviđa ulogu eventualnog punomoćnika uzbunjivača pred sudom, koja ne priliči tijelu čiji su osnovni poslovi štititi prava građana i kontrolirati rad tijela javne vlasti.

Tijekom 2013. Zaštitnik građana je na rad drugih neovisnih tijela primio mali broj pritužbi, ali njihov broj je uvećan u odnosu na prethodnu godinu.

Građani su se žalili na rad Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti, kao i na rad Agencije za borbu protiv korupcije, a pritužbama je uglavnom ukazivano na „šutnju administracije”, odnosno neodlučivanje tijela po zahtjevima građana u primjerenom roku.

Imajući u vidu probleme s kojima se susreću neovisna tijela, odnosno broj zaposlenih koji ne prati veliki broj obraćanja građana spomenutim tijelima, ne iznenađuje činjenica da se pritužbe na rad spomenutih tijela prvenstveno odnose na neažurnost. Zaštitnik građana je predočavao građanima ove objektivne okolnosti koje bitno utječu na ispunjenje zakonskih rokova, a zbog kojih Zaštitnik građana nema osnovu zaključiti da povreda prava građana nastaje zbog nezakonitog ili nepravilnog postupanja neovisnih tijela.

II PRIJEDLOZI ZA POBOLJŠANJE POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA TIJELA UPRAVE

1. Potrebno je u najkraćem mogućem roku donijeti Zakon o zaštiti uzbunjivača.
2. Potrebno je osnažiti mehanizam Agencije za borbu protiv korupcije za postupanje po predstavkama, kao i povećati broj zaposlenih u službama Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

III DIO: MEDIJI

3.1. LJUDSKA PRAVA U OČIMA MEDIJA

Analizom sadržaja novinskih tekstova u 2013. godini, koji su se bavili ljudskim pravima, može se primijetiti selektivan, sporadičan, veoma često i senzacionalistički pristup u bilježenju povrede prava građana. Ovakav pristup primjetan je kako u izvještavanju koja se tiču prava posebno ranjivih skupina, tako i u izvještavanju o čitavom korpusu drugih prava, poput prava na zdravstvenu zaštitu, prava na pravičnu isplatu zarade, na mirovinu i slično.

I mediji²⁹¹, poput građana²⁹², naglašenu osjetljivost pokazuju u odnosu na povrede prava djece i žena i obiteljsko nasilje. Tekstovi su, naročito ako je riječ o fizičkom i psihičkom zlostavljanju, objavljivani na naslovnicama tiskanih medija, veoma često uz fotografije zlostavljenih i njihovih obitelja, ne skrivajući lica djece i ne štiteći podatke na temelju kojih se djeca mogu identificirati.

Posebna je pozornost ukazivana slučajevima obiteljskog nasilja nad ženama i djecom, kao i slučajevima nasilja među djecom. Osim faktografskog navođenja opisa ponašanja nasilnika („bio je tih i miran susjed”, „znalo se da tuče ženu”, ili „liječio se na psihijatrijskoj klinici”) i samog čina nasilja, mali je broj medija poklonio pozornost pokušajima dublje analize uzroka i posljedica nasilja i analizi mjera koje tijela javne vlasti i društvo u cijelini poduzimaju kako bi zaustavili njegov rastući trend.

U medijskim se napisima i prilozima navode teška materijalna situacija u kojoj se nalaze nadležne službe, ali nedostaju odgovori tih službi o poduzetim mjerama da do nasilja ne dođe. Mediji informiraju da nadležni centri za socijalni rad nemaju dovoljno ljudi ni sredstava, da policijske postaje nemaju precizne informacije o postupcima nasilnika, a sudovi da nemaju dovoljno dokaza nasilnika osuditi.

Medijske napise i izvješća često odlikuju senzacionalizam i prizemna radoznalost. Iz slučaja u slučaj, bez neophodne razine etičkih skrupula, podiže se prag u predstavljanju sve nasilnijih događaja, uz naglašeno traganje za detaljima koji će proizvesti senzaciju. Jedan od dnevnih listova uveo je u okviru posebne rubrike statističku obradu podataka o žrtvama obiteljskog nasilja, što je jedna vrsta podsjećanja. To je hvale vrijedan pokušaj koji pridonosi

291 Medijska dokumentacija Zaštitnika građana.

292 Percepcija javnosti u svezi s pravima ranjivih skupina u Republici Srbiji i poznavanje nadležnosti i percepcija rada Zaštitnika građana, istraživanje Zaštitnika građana, 2013.

stvaranju jasnije slike o razmjerama nasilja, ali nije dovoljan da se promijeni opća klima u javnosti, koja počinje polako stjecati neku vrstu imuniteta na svakodnevna izvješća o brutalnom nasilju.

Mediji redovito izvještavaju o povredi prava na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i prava na rad. Većina tekstova i izvješća fokusirana je na prikaz konkretnog slučaja o kome medij izvještava i nastojanja da se taj slučaj na neki način riješi. Sve je češće objavljivanje informacija o kampanjama za prikupljanje novca za djecu koja liječenje moraju nastaviti izvan zemlje ili obiteljima koje žive u veoma siromašnim uvjetima, inkluziji, neuplaćenim doprinosima i zaradama radnika.

Sa stajališta Zaštitnika građana sve češće samoorganiziranje građana pokazuje kako oni počinju gubiti nadu da će država prepoznati i riješiti njihove probleme u svakodnevnom životu. To, samo po sebi, dovodi u pitanje svrshishodnost i efikasnost institucija koje su formirane s ciljem da osiguraju poštovanje prava koja građanima pripadaju na osnovi Ustava i zakona. Građani svakako znaju kako pojedinačnim akcijama nije moguće doći do zadovoljavajućih rješenja, a njihovu spremnost da se uključe u akcije koje pokreću mediji treba tumačiti i kao kritiku na račun glomaznog i neproaktivnog sustava.

Iako se termin korupcija veoma često spominje u medijima, slučajevi korupcije se prikazuju selektivno. Najčešće se izvještava o počiniteljima koruptivnih radnji (obično o onima iz prethodne vlasti), mjerama koje nova Vlada poduzima da spriječi korupciju. Istraživačkih tekstova i priloga u kojima se beskompromisno raskrinkavaju sudionici u korupciji sve je manje, naročito u vodećim elektroničkim i pisanim medijima. Takvi tekstovi i prilozi u većoj mjeri opstaju na pojedinim specijaliziranim portalima ili TV produkcijama.

Trendovi o kojima je riječ otvaraju prostor za instrumentalizaciju medija u političkim obračunima ili obračunima između različitih centara ekonomske moći, pogotovo ako se imaju u vidu u javnosti često izražene sumnje u korumpiranost pojedinih medija. Mediji prednjače u optužbama i ne bave se uzrocima korupcije. Fokus kritike se prebacuje s jednog na drugog aktera u aferi, a ključne informacije koje objavljaju dolaze iz nejasno definiranih izvora bliskih istraži. Ni institucije ni mediji ne snose nikakvu odgovornost za ovakav trend, a građani, odnosno čitatelji i gledatelji, stječu dojam kako je cijelo društvo preplavljeno korupcijom.

3.2. POŠTOVANJE PRAVA GRAĐANA U MEDIJIMA

Mediji se u Srbiji danas s više pozornosti odnose prema pravima građana nego što su to činili ranije, ali takvu ocjenu treba ograničiti na neposredni odnos prema pojedincima o kojima mediji pišu. Suštinski, sve izraženja tabloidizacija medejske scene objektivno ugrožava osnovno pravo na brzo, objektivno i točno informiranje zasnovano na činjenicama.

Umjesto objektivnog i točnog informiranja zasnovanog na činjenicama u prvi plan sve izrazitije izbija bezobzirna utrka za tiražom i gledanošću, odnosno slušanošću. Pri tome se, u pojedinim slučajevima drastično, narušavaju osnovna ljudska i građanska prava, kako političkih aktivista i nositelja javnih funkcija na različitim razinama, tako i samih građana.

Jedan od najdrastičnijih primjera ugrožavanja prava građana je odnos koji je jedan tabloid imao prema obitelji koja je prikupljala novac kako bi na liječenje u inozemstvo poslala svoje teško bolesno dijete. Dijete je, na žalost, preminulo, a obitelj je tjednima optuživana da je utajila novac prikupljen za liječenje, pri čemu su ignorirani podaci iz službenih izvora koji su to negirali.

Medijske su udruge osudile ovakav postupak tabloida, ali je kampanja potrajala i nakon tih osuda, pa i nakon što je službeno objavljeno kako je obitelj novac koji je prikupila za liječenje, a koji nije potrošen, predala Institutu za majku i dijete.

Zabrinutost izaziva i činjenica da su u pojedinim slučajevima u kampanjama koje vode tabloidi sudjelovali i stručnjaci koji su javno kršili osnovna pravila profesije kojom se bave. Tako je jedan tabloid prenio stav psihologa da se jedan pjevač treba liječiti od alkoholizma, čime su praktički prekršena dva etička kodeksa – novinarski i liječnički. Novinarski kodeks zabranjuje prenošenje glasina i kleveta i nalaže poštovanje privatnosti, dostojanstva i integriteta ljudi o kojima mediji izvještavaju. Etički kodeks psihologa obvezuje ih „da javno ne komentaraju podatke koji se odnose na pojedince čiji je identitet objelodanjen, čak ni onda kada ti pojedinci daju suglasnost za otkrivanje svog identiteta.“

Mediji su uglavnom prekinuli s praksom objavljivanja fotografija pornografskog sadržaja ili fotografija s eksplisitnim scenama nasilja, ali pojedinačnih slučajeva još ima. Tako je jedan tabloid prošle godine objavio fotografije intimnog odnosa sudionika serijala „Farm“. Novinarske udruge su oštro reagirale i objavljivanje ovakvih i sličnih sadržaja nije ponovljeno.

Kada je riječ o odnosu medija i političkih i drugih centara moći, primjetan je zabrinjavajući trend zlorabe medija u političkim i drugim kampanjama. To je naročito izraženo u

akcijama protiv organiziranog kriminala, pri čemu mediji najave kako se protiv nekoga vodi istraga, optuže ga za kriminal i navode iz istrage koje im dostave njihovi izvori javnosti predstave kao gotove i dokazane činjenice.

Takvim se pristupom krši pretpostavka nevinosti, na štetu građana izloženih optužbama, kao i članova njihovih obitelji. Medijske udruge su u više navrata ukazivale na taj problem, ističući kako su mediji dužni ne samo obraniti slobodu javne riječi, nego ljudske i građanske slobode općenito.

Zaštitnik građana u ovoj oblasti nema neposrednih nadležnosti, a građane koji se pričuju na nekorektan tretman u medijima upućuje da se obrate novinarskim udrugama i medijskim asocijacijama ili da zaštitu svojih prava potraže na sudu. Otuda je veoma važno stvoriti uvjete za brzo i efikasno sudske procesuiranje slučajeva koji se tiču ugrožavanja ljudskih i građanskih prava u medijima, kao i jačati neovisna regulatorna tijela.

Neovisna regulatorna tijela imaju naročito veliki značaj budući da je riječ o osjetljivim pitanjima koja, ako se ne tretiraju na odgovarajući način, mogu dovesti do ugrožavanja medijskih sloboda. Otuda je uvijek bolje i poželjnije da se konflikti rješavaju тамо gdje su i nastali, u samim medijima, a uz pomoć neovisnih regulatornih tijela.

Kao posebno važno dostignuće u oblasti samoregulacije Zaštitnik građana ističe formiranje Savjeta za tisak, tijela u kome su predstavnici novinarskih udrug, medijske industrije i nevladinog sektora. Bilo bi od iznimno velikog značaja da Savjet za tisak, koji se bavi kršenjima etičkog kodeksa u pisanim medijima i prima pritužbe građana čija su prava ugrožena, nastavi s radom i u narednim godinama, te da dobije širu društvenu potporu.

Polazeći od toga da medijske slobode, kao jedno od temeljnih ljudskih prava, podrazumijevaju i odgovornost za javno iznošenje podataka i ocjena, Zaštitnik građana je u više navrata u javnim nastupima ukazivao na opasnosti koje prijete od rastuće tabloidizacije i potrebu da se esnafске udruge, tijela javne vlasti i društvo u cjelini ozbiljnije pozabave ovim problemom.

Zahuktala tabloidizacija medijskog prostora Srbije krši ljudska prava, urušava vladavinu prava, devalvira borbu protiv korupcije i lišava institucije povjerenja, a za to nisu krivi tabloidi već pojedinci unutar institucija.

Gromoglasne najave i uhićenja, tiha puštanja, podaci iz povjerljivih dokumenata, milijuni i bijeda, fotografije i montaže, činjenice i podmetanja, medicinski kartoni i bankovni računi, svadbe i sprovodi miješaju se u blatište istine, poluistine i laži u kome se više ne zna tko je žrtva, tko kriminalac, što je pravda, a što zlo; što je nagađanje, što podmetanje, a što stvarnost.

U atmosferi u kojoj se „pravda“ dijeli naslovima, a ne presudama, svi su potencijalni, još neotkriveni kriminalci, silnici i bestidnici i, istovremeno, svatko može na dan ili dva biti zaodjenut u plašt heroja pred ushićenom masom. Pretpostavka nevinosti iščezava, propisi i procedure se povijaju po diktatu znanih i neznanih interesa; institucije i službenici podređuju se, umjesto vladavini prava, potrebi da se afera raspali ili ugasi.

Građani to sve više promatraju kao jedan ogroman reality show, koji je mnogima zanimljiv do mjere da su spremni platiti ga, ali u sebi sve jače osjećaju kako im on krade pravi život.

Za tabloidizaciju, banalizaciju Srbije nisu krivi tabloidi, već pojedinci unutar institucija koji ne znaju, neće ili ne smiju svoje planove, politike, ideje i rješenja provoditi institucionalno, otvoreno

i odgovorno, već svoj cilj postižu iz sjene netransparentnog i pravno i etički nereguliranog medijskog prostora u Srbiji.

Takva pojava nije nova u našoj zemlji, ali je posljednjih mjeseci dobila ogromne razmjere. Na štetu građana i društva, pa i centara moći koji se danas smatraju vladarima tabloidne medijske scene, vjerujući kao i njihovi prethodnici da će baš oni to ostati zauvijek i da isto, otežalo oružje, neće prije ili kasnije udariti po njima samima.

(Iz izjave Zaštitnika građana Tanjugu, lipnja 2013. godine)

3.3. ZAŠTITNIK GRAĐANA U MEDIJIMA

Većina priopćenja i informacija Zaštitnika građana u medijima plasirana su na informativno neutralan način, odnosno, većina tekstova objavljena je bez posebnih komentara, bilo da su pozitivnog ili negativnog karaktera. Iako je u tekstovima Zaštitnika građana, pogotovo u postupcima kontrole, navedeno tijelo koje je napravilo nepravilnost u radu, većina novinskih članaka nije se dalje bavila prirodom povrijeđenog prava, u kolikoj je mjeri raširena ova pojava, pogotovo jesu li tijela u konkretnim slučajevima ispunila preporuke Zaštitnika građana.

Najveći prostor u medijima, informativno pozitivnog karaktera, dan je u slučajevima kada je Zaštitnik građana ukazivao na masovno kršenje prava (resor zdravstva, obrazovanja, zagađenja životnog okoliša).

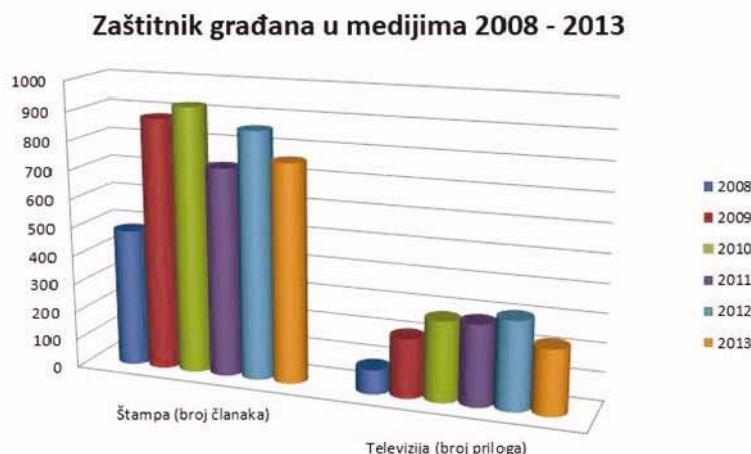
Slučajevi poput „mala matura“, „plastične zdravstvene iskaznice s čipom“, „Zajača“, „azi-lanti“, ili „računi za električnu struju“ pokrenuli su u medijima interes za rad državnih tijela i pitanja njihove odgovornosti. U tekstovima se traži odgovornost državnih tijela koja su bila zadužena za ove oblasti i stav Zaštitnika građana.

Kada su u pitanju pojedinačni slučajevi povrede prava građana, posebno prava na dobru upravu, efikasnost, rad i stručnost tijela javne vlasti, mediji pokazuju neku vrstu inertnosti, kao da se ovakve pojave podrazumijevaju, odnosno, na kraju kao i da ne spadaju u oblast ljudskih prava. Nepravilno postupanje tijela javne vlasti najčešće se pripisuje lošim radnim navikama svojstvenim našem mentalitetu, a koje se, opet po pravilu, ne mogu izmijeniti. Odgovornost državnih tijela i institucija prema građaninu se ne vidi, primjetni su jedino rukovoditelji, koji dobro ili loše obavljaju svoj posao. Prateći medije stječe se dojam kako se ovdje još uvijek vodi borba za poštovanje par ljudskih prava, onih koja su nekad smatrana jedinim, i da se nedovoljno izvještava o čitavom spektru ostalih prava građana.

Suradnja s medijima u brojkama

U izvještajnoj godini o Zaštitniku građana je objavljen nešto manji broj članaka i televizijskih priloga u medijima s nacionalnom pokrivenošću u odnosu na prethodnu godinu. U ukupno 17 analiziranih dnevnih i tjednih listova objavljen je 761 članak raznih žanrova.

Grafikon 22 – Zaštitnik građana u medijima u razdoblju 2008. – 2013.



Najviše tekstova objavili su dnevni listovi Politika, Blic, Danas, Dnevnik i Večernje novosti. Od ukupno 227 priloga na devet televizija, koje je ova institucija pratila u 2013. godini, najviše su emitirali RTS1, TV B92, TV Pink i televizija Happy.

Mediji su o instituciji pisali na temelju izjava Zaštitnika građana i njegovih zamjenika, odnosno drugih dužnosnika, zatim na temelju izvješća s događaja, priopćenja ili u obliku vijesti.

Grafikon 23 – Broj objava dnevnih novina u 2013.



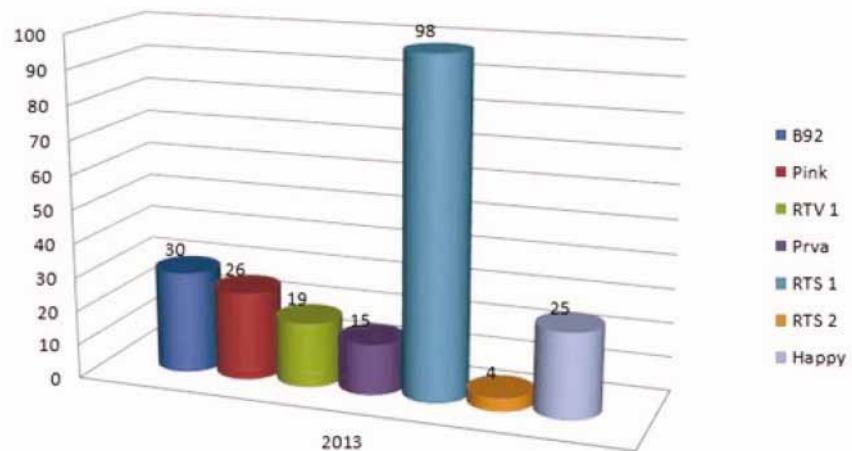
Zaštitnik građana i njegovi zamjenici gостоvali су на televiziji 18 puta, a povod su bila aktualna događanja u društву, odnosno aktivnosti ove institucije.

U tisku je za godinu dana objavljeno 15 komentara koji se odnose na rad i aktivnosti Zaštitnika građana, najviše u listovima Danas i Politika. Među njima su i autorski tekstovi samog ombudsmana i njegovih zamjenika.

Novinari su u ogromnom postotku pozitivno reagirali na inicijative i reagiranja Zaštitnika građana. Intervjuja je objavljeno devet, manje nego prošle godine, ali je uzeto za petinu više izjava.

Grafikon 24 – Broj televizijskih priloga u 2013.

Prikaz broja televizijskih priloga



IV DIO: SURADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

4.1. SURADNJA S DRŽAVnim TIJELIMA ČIJI RAD ZAŠTITNIK GRAĐANA NE KONTROLIRA

Odnos s državnim tijelima čiji rad ne kontrolira – Narodnom skupštinom, Predsjedni-kom Republike, Vladom, Ustavnim sudom, sudovima i javnim tužiteljstvima – Zaštitnik građana se i tijekom ovog izvještajnog perioda trudio unaprijediti.

Bilježi se unapređenje suradnje s Narodnom skupštinom u izvještajnom razdoblju. Za Zaštitnika građana su posebno važni aspekti suradnje koji se odnose na razmatranje njegovog Godišnjeg izvješća, praćenje postupanja po preporukama koje uputi i odnos s nadležnim skupštinskim radnim tijelima.

Za razliku od Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2011., koji je u Narodnoj skupštini razmatrao samo jedan nadležni odbor, Godišnje izvješće za 2012. godinu razmatrano je na sjednicama Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost spolova, Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva i Odbora za prava djeteta. Poboljšana je komunikacija s odborima, a sjednice odbora na kojima je razmatrano Godišnje izvješće Zaštitnika građana bile su sadržajne. Narodna skupština je na Sedmom izvanrednom zasjedanju u 2013. godini, 1. srpnja 2013. godine donijela Zaključke povodom razmatranja redovitog Godišnjeg izvješća Zaštitnika građana za 2012. godinu. Njima je, između ostalog, obvezala Vladi da je jednom u tri mjeseca izvesti o postupanju tijela državne uprave i imatelja javnih ovlasti na republičkoj razini po preporukama Zaštitnika građana, ukazala na potrebu izmjena pojedinih zakona u skladu s podnesenim inicijativama i mišljenjima Zaštitnika građana, i općenito, na potrebu ažurnijeg postupanja po zakonodavnim inicijativama Zaštitnika građana.²⁹³

Akcijskim planom za provođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013.-2018. i Akcijskim planom za ispunjavanje preporuka Europske komisije sadržanih u Godišnjem izvješću o napretku Republike Srbije u procesu europskih integracija za 2013. godinu, dodatno je naglašena obveza Vlade izvještavati Narodnu skupštinu o ispunjenju preporuka neovisnih kontrolnih tijela. Zaštitnik građana nema

293 „Službeni glasnik RS“, broj 57/13.

informacije da je Vlada do sada izvjestila Narodnu skupštinu o aktivnostima u ispunjenju zaključaka, odnosno postupanju po usvojenim akcijskim planovima.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Narodnoj skupštini predviđa da Vlada podnosi Narodnoj skupštini izvješće o provođenju zaključaka koje je Narodna skupština donijela povodom razmatranja izvješća neovisnih državnih tijela i organizacija, u roku od šest mjeseci od donošenja zaključaka.

Tijekom 2013. godine Zaštitnik građana ostvario je posebno dobru suradnju s Odborom za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost spolova, Odborom za kontrolu službi sigurnosti i Odborom za prava djeteta.

Ipak, u praksi Narodne skupštine ostalo je nejasno da bi matični odbor za razmatranje Izvješća Zaštitnika građana trebao biti Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo – Odbor koji po Zakonu o Zaštitniku građana predlaže Narodnoj skupštini kandidata za izbor Zaštitnika građana.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunskom sustavu²⁹⁴ propisano je kako je Zaštitniku građana potrebno odobrenje odbora Narodne skupštine nadležnog za administrativno-proračunska pitanja za zapošljavanje ili angažiranje svake nove osobe i to bez obzira što je kadrovskim planom i proračunom Republike Srbije to radno mjesto predviđeno i za njega osigurana sredstva. Iako su sva deklarativna opredjeljenja Narodne skupštine da se jača kapacitet Zaštitnika građana, u praksi davanje ovakve suglasnosti izaziva ozbiljan problem do mjere da predstavlja prijetnju neovisnosti i djelotvornosti Zaštitnika građana.

U izvještajnom razdoblju održano je više sastanaka na strateškoj i operativnoj razini između predstavnika Narodne skupštine i Zaštitnika građana, uglavnom u okviru projektnih aktivnosti, koji bi trebali unaprijediti svakodnevnu komunikaciju i suradnju. U cilju bržeg protoka informacija i pospješivanja operativne suradnje, Zaštitnik građana imenovao je kontakt osobu za suradnju s Narodnom skupštinom u svojoj Stručnoj službi.

Suradnja s Vladom, međutim, potpuno je izostala. Vlada nije poduzela nijedan vidljiv korak kako bi stavila do znanja tijelima uprave čiji rad nadzire i usmjerava da je ona pravi jamac njihove obveze da izvršavaju zakonske obveze prema Zaštitniku građana, surađuju s njim i izvršavaju njegove preporuke u cilju unapređivanja poštovanja prava građana.

O pojedinim inicijativama Zaštitnika građana, koje su joj upućene u skladu s izričitom odredbom Zakona o Zaštitniku građana, Vlada se uopće nije izjasnila.

294 „Službeni glasnik RS“, broj ??.

4.2. MEĐUNARODNA SURADNJA I PROJEKTI

Zaštitnik građana je u 2013. nastavio s intenzivnom međunarodnom suradnjom na multilateralnom i bilateralnom planu. Suradnja s regionalnim i europskim međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i njihovim specijaliziranim tijelima dodatno je ojačana. Uspostavljeni mehanizmi suradnje s ombudsmanima drugih država unapređivani su kroz bilateralne i multilateralne sastanke, prvenstveno na redovitim konferencijama, okruglim stolovima, seminarima, treninzima i edukativnim i ostalim skupovima koji su organizirani u zemlji i inozemstvu.

Zaštitnik građana nastavio je s redovitim aktivnostima u okviru članstva u više stručnih mreža: Međunarodni koordinacioni komitet Nacionalnih institucija za ljudska prava, Međunarodni institut ombudsmana, Udruga mediteranskih ombudsmana, Europski institut ombudsmana i Europska mreža ombudsmana za djecu.

U izvještajnom razdoblju Zaštitnik građana imao je više sastanaka s visokim dužnosnicima međunarodnih organizacija. Godinu su obilježila dva posjeta. Prvi je posjet Navi Pilaj, visoke komesarke za ljudska prava Ujedinjenih naroda, koja se u okviru službenog posjeta Republici Srbiji sastala s Zaštitnikom građana. Tijekom boravka u Srbiji, s Zaštitnikom građana obavila je posjet Psihijatrijskoj bolnici „Dr Laza Lazarević“, prilikom kojeg su razmotreni problemi dugotrajnog zadržavanja osoba s mentalnim smetnjama u velikim bolnicama azilarnog tipa. Drugi posebno važan posjet je posjet Nilsa Muižnekса, komesara za ljudska prava Vijeća Europe, koji je zajedno s Zaštitnikom građana i njegovim zamjenikom za prava osoba lišenih slobode obišao Centar za smještaj azilanata u Bogovađi, želeći se bolje upoznati s položajem tražitelja azila i ilegalnih migracija koje se vrše preko teritorija Republike Srbije. Suradnja s komesarom je intenzivirana i na marginama multilateralnog skupa o ljudskim pravima u Beču i na posebnom sastanku u Strazbourgu, na kojem je komesar okupio nekoliko vodećih stručnjaka iz oblasti odnosa nacionalne sigurnosti i ljudskih prava.

U 2013. Zaštitnik građana primio je i specijalnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda za interno raseljene osobe Čaloku Bejanija. Također, nastavljajući dugogodišnju uspješnu suradnju, Zaštitnik građana je ugostio Rafaela Riboa, katalonskog ombudsmana. Povodom 15 godina rada Ombudsmana Grčke, Zaštitnik građana je boravio na prigodnom skupu u Ateni. Bilateralna suradnja s ombudsmanima država iz regije posebno je jačana tijekom 2013. godine. Tako je, na primjer, Zaštitnik građana razmijenio iskustva s kolegama na konferenciji „Institucije ombudsmana u Jugoistočnoj Europi: proces pristupanja Europskoj uniji i univerzalna periodična izvješća“ u Zagrebu.

Pridonoseći procesu pristupanja Republike Srbije Europskoj uniji, Zaštitnik građana je razgovarao s Miriam Feran, šeficom jedinice za Srbiju u Direkciji za proširenje Europske komisije. Pokraj toga, Zaštitnik građana se sastajao i s više ekspertske misije Europske unije. Zaštitnik građana kontinuirano sudjeluje u izvještavanjima u vezi s pristupanjem Europskoj uniji.

Suradnja s Organizacijom za europsku sigurnost i suradnju (OEES) nastavljena je na više razina. Zaštitnik građana je sudjelovao u radu Komiteta ljudske dimenzije Stalnog vijeća OEES-a u Beču i izlagao na temu nacionalnih institucija za ljudska prava. Misija OEES u Srbiji ostala je značajan partner u više oblasti rada Zaštitnika građana. Tako je u oblasti rodne ravnopravnosti, u suradnji s ovom organizacijom organizirana jednodnevna radionica na temu uvođenja rodne perspektive i produbljivanja znanja i vještina u oblasti rodne ravnopravnosti i višestruke nejednakosti za zaposlene u službama Zaštitnika građana, Pokrajinskog pravobranitelja, Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti i lokalnih ombudsmana Novog Sada, Zrenjanina, Pančeva i Bačke Topole. Predavanje je održala profesorica dr. Mike Verlo, s Radbud sveučilišta u Nijmegenu, Nizozemska, jedna od vodećih stručnjakinja u Europi za ove teme, a Ayla van Hill, iz Ureda OEES-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) iz Varšave, predstavila je priručnik o nacionalnim institucijama za prava žena i rodnu ravnopravnost, koji sadrži pregled stanja u 38 država članica OEES, koje su bile uključene u istraživanje, među kojima je i Srbija. Fokus podrške OEDS bio je na unapređenju institucionalnog i zakonodavnog okvira, pa je tako proveden monitoring primjene Zakona o ravnopravnosti spolova na lokalnoj razini. Osim toga, formirana je i radna skupina koja će raditi na izradi novog modela Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Zajedničkim angažiranjem članica i članova Savjeta za rodnu ravnopravnost Zaštitnika građana s predstavnicima Stručne službe Zaštitnika građana realiziran je studijski posjet Pravobraniteljici za ravnopravnost spolova Republike Hrvatske, tijekom koje je razgovarano i s predstavnicima Ureda Vlade Republike Hrvatske za ravnopravnost spolova i organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom prava i unapređenjem položaja žena i LGBT osoba.

Aktivnosti Zaštitnika građana u zaštiti prava LGBT osoba predstavljene su i na konferenciji posvećenoj položaju transrodnih osoba u Haagu i na regionalnoj konferenciji na temu „Popoljšanje stanja ljudskih prava LGBT osoba na Zapadnom Balkanu“ u Sarajevu.

Na Godišnjoj konferenciji Europske mreže ombudsmana za djecu (ENOC), zamjenica Zaštitnika građana za prava djeteta predstavila je rad Ombudsmana u oblasti prava djeteta i aktivno sudjelovala u radu konferencije, čija je tema bila „Djeca u pokretu - prije svega djeca“.

Zamjenica Zaštitnika građana u izvještajnom razdoblju bila je i članica Biroa ENOC-a i aktivno je sudjelovala u aktivnostima u vezi s izmjenama Statuta Mreže, izborom i revizijom izbora pridruženih i punopravnih članica, razmatranjem zahtjeva za prijam novih članica, pripremi teme Godišnje konferencije („Djeca u pokretu“) i Izjave Europske mreže o položaju djece u pokretu, prije svega djece migranata i djece bez pratnje.

U suradnji Zaštitnika građana s ombudsmanima Belgije, Grčke, Francuske, Italije, Katalonije, Cipra i Malte i organizacijom „Centar za integraciju mladih“, snimljen je dokumentarni film „Djeca u pokretu: djeca prije svega!“, koji prati život djece migranata i probleme koji ih svakodnevno prate. Film je premijerno prikazan na Godišnjoj konferenciji ENOC, a potom i zastupnicima Europskog parlamenta.

Suradnja s UNICEF-om je u 2013. godine bila usmjerena prema završetku projekta „Promidžba dobre roditeljske prakse u Srbiji“.²⁹⁵

U oblasti prava osoba s invaliditetom, podršku radu Zaštitniku građana na zaštiti i unapređenju prava osoba s invaliditetom pružao je, i tijekom 2013. godine, Ured Visokog komesara za ljudska prava UN (OHCHR).

U izvještajnom razdoblju bilježi se više zapaženih istupa Zaštitnika građana na multilateralnim skupovima posvećenim pravima nacionalnih manjina. Tako je Zaštitnik građana sudjelovao na konferenciji „Najbolje prakse u regiji u integraciji Roma“ u Sarajevu. Na konferenciji je predstavljeno regionalno izvješće Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESE) u kome je istaknuto da je rad Zaštitnika građana u vezi sa zaštitom prava Roma najviše pridonio faktičkom unapređenju položaja pripadnika ove ranjive skupine. Za države u regiji od značaja su rad i rezultati koje je Zaštitnik građana postigao u vezi s rješavanjem statusa „pravno nevidljivih“ i beskućnika, kao i nadzor nad ostvarivanjem prava Roma. U radu konferencije sudjelovali su predstavnici javne uprave, neovisnih tijela i lokalnih samouprava iz država Zapadnog Balkana. I u 2013. godini nastavljena je uspješna suradnja s Visokim komesarijatom za izbjeglice Ujedinjenih naroda (UNHCR) na dalnjem rješavanju problema „pravno nevidljivih osoba“, odnosno osoba koje nisu upisane u matične knjige rođenih.

Rad Zaštitnika građana u vezi sa zaštitom kolektivnih prava nacionalnih manjina visoko je vrednovan i na konferenciji Vijeća Europe „Promocija ljudskih prava i manjinske zaštite u jugoistočnoj Evropi“ na kojoj je istaknuto kako je Zaštitnik građana donio daleko više preporuka posvećenih zaštiti prava nacionalnih manjina od sličnih institucija u regiji i da je bitno pridonio unapređenju prava nacionalnih manjina i odgovornijem postupanju tijela javne vlasti.

Na poziv Ombudsmana Republike Makedonije, Zaštitnik građana sudjelovao je u radu regionalne konferencije posvećene problemima etničke diskriminacije. Najviše riječi je bilo o antidiskriminacionim politikama i postupanjima ombudsmana i antidiskriminatorskih tijela u regiji, kao i njihovoj preventivnoj ulozi i aktivnom doprinosu suzbijanja svakog oblika diskriminacije, osobito Roma.

U okviru prava osoba lišenih slobode, Zaštitnik građana je na planu regionalne suradnje u ožujku 2013. godine organizirao sastanak u Beogradu, na kome je oformljena Mreža nacionalnih mehanizama za prevenciju torture zemalja jugoistočne Europe, kojoj se u listopadu pridružio i NPM Austrije. Na sastanku održanom u listopadu u Beogradu, osnovana je Medicinska skupina mreže, koja okuplja stručnjake medicinske struke, a koji su članovi monitoring timova za posjete ustanovama u kojima su smještene osobe lišene slobode.

Iskustva u zaštiti prava pripadnika oružanih snaga Zaštitnik građana je dijelio s kolegama i kolegicama na konferenciji u Norveškoj (domaćin jedne od prethodnih konferencija je bio, u Beogradu, Zaštitnik građana) i Sarajevu. Iskustva u kontroli službi sigurnosti i uspostavljanju djelotvorne i efikasne vanjske kontrole rada tijela vlasti Zaštitnik građana prenio je dužnosnicima Tunisa, Libije i Palestine tijekom posjeta koji je organizirao i financirao Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

295 Vidjeti više u segmentu o projektima ovog Izvješća i na: http://www.ombudsman.pravdeteta.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.

*Aktivnosti Zaštitnika građana kao nacionalne institucije
za ljudska prava*

Zaštitnik građana je u svojstvu nacionalne institucije za ljudska prava u Srbiji (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, dalje: NHRI), akreditirane najvišim statusom „A“ od strane Međunarodnog koordinacionog komiteta nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava (engl. International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, dalje: ICC)²⁹⁶, tijekom 2013. proveo niz aktivnosti.

Dvije su ključne aktivnosti Zaštitnika građana u 2013. s aspekta njegov kapaciteta nacionalne institucije za ljudska prava.

Prvo, tijekom usvajanja Izvješća za Srbiju u sklopu Univerzalnog periodičnog pregleda na 23. zasedanju Vijeća UN za ljudska prava, Zaštitnik građana Saša Janković iskoristio je prigodu obratiti se članicama Vijeća putem video izjave. U svojoj je izjavi pohvalio opredjeljenosti države da poštuje i unapređuje ljudska prava, i istaknuo kako samo opredjeljenje nije dovoljno, te da je potrebno pomno pratiti koliko se dane preporuke u praksi provode, jer praksa još uvijek kaska za deklarativnim izjavama volje. Govoreći o prevladavanju problema u ostvarivanju pojedinih prava i sloboda, Zaštitnik građana je napomenuo kako pravi put nije donošenje novih zakona i osnivanje novih neovisnih tijela, već beskompromisna primjena propisa koji jamče ljudska prava i premoć vladavine prava nad političkom voljom.

Zaštitnik građana je, uvjeren da je potpuno i objektivno sagledavanje poštovanja ljudskih prava od ključnog značaja za pravilno usmeravanje aktivnosti državnih i drugih subjekata radi unapređenja stanja ljudskih prava u državi, uputio svoja Zapažanja o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²⁹⁷ nadležnom Komitetu UN. Zapažanja su poslana u okviru drugog periodičnog izvještavanja o provođenju Pakta u Republici Srbiji. U zapažanjima je istaknuo kako država ne uspijeva najugroženijima osigurati minimalni primjereni životni standard, dovoljnu socijalnu pomoć, adekvatnu zdravstvenu zaštitu, minimalno obrazovanje, pomoć u trudnoći i materinstvu, bolesti, invaliditetu, nezaposlenosti, usamljenom djetinjstvu i starosti. Naglašeno je i kako su desetine tisuća građana Republike Srbije onemogućene u potpunosti ostvariti Ustavom zajamčena i zakonom uređena prava na zdravstvenu i mirovinsku zaštitu kroz obvezno, zakonom propisano osiguranje.

U sklopu svojih izvještajnih aktivnosti na polju međunarodne suradnje, Zaštitnik građana je pripremio i poslao odgovore na različite upitnike OHCHR-a. Također je izrađivao prijekte za izvješća po specijalnim procedurama Ujedinjenih naroda.

I PROJEKTI

Zahvaljujući finansijskoj podršci Vlade Kraljevine Norveške Zaštitnik građana je početkom 2013. godine započeo provođenje projekta „Promocija ljudskih i manjinskih prava

296 ICC predstavlja globalnu mrežu institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava čiji interni akreditacioni sustav, zasnovan na Pariskim principima, priznaju Ujedinjeni narodi. ICC koordinira odnos između NHRI i Ujedinjenih naroda u oblasti ljudskih prava.

297 Zapažanja na engleskom jeziku dostupna su na: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/SRB/INT_CESCR_IFN_SRБ_15346_E.pdf, dok se na srpskom mogu pročitati na: http://www.zastitnik.rs/attachments/3035_ZG_%20Zapa%C5%BEanja%20o%20primjeni%20MPEKSP.pdf.

kroz intenzivniji kontakt Zaštitnika građana s građanima”, koji ima za cilj pridonijeti dalnjem unapređenju kapaciteta i većoj vidljivosti ove institucije u zaštiti ljudskih prava, kao i njenoj većoj dostupnosti građanima koji žive u manjim gradovima i općinama u Srbiji. Ovaj dvoipo-godišnji projekt koji se provodi u suradnji s Bibliotekarskim društvom Srbije i javnim knjižnicama u petnaest izabralih općina i gradova predstavlja nastavak pilot projekta *Elektronski pristup Zaštitniku građana* provedenog 2011. i 2012. godine. Tijekom prethodne godine Zaštitniku građana se putem video linka instaliranog u lokalnim knjižnicama obratilo ukupno 625 građana, dok se njih 1357 informiralo o nadležnostima institucije. Za potrebe Zaštitnika građana, Centar za slobodne izbore i demokraciju proveo je istraživanje stavova javnosti prema rodnoj ravnopravnosti i pravima ranjivih društvenih skupina (nacionalne manjine, LGBT osobe i osobe s invaliditetom), kao i percepcije rada Zaštitnika građana koje će biti predstavljen 2014. Također, u tijeku je i izrada softvera za elektroničko upravljanje dokumentima prilagođenog potrebama institucije koji će u značajnoj mjeri unaprijediti njenu efikasnost u postupanju po pritužbama građana.

U okviru petogodišnjeg projekta za reformu pravosuđa i odgovornu vlast koji od 2011. godine u Srbiji provodi Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Zaštitnik građana je 2013. proveo niz aktivnosti u cilju uspostavljanja efikasnije suradnje i komunikacije sa skupštinskim odborima. U cilju jačanja kapaciteta zaposlenih u Stručnoj službi Zaštitnika građana u oblasti komunikacije s pritužiteljima i državnim tijelima organizirane su brojne obuke i konzultativni sastanci.

Jedna od najvažnijih aktivnosti provedenih tijekom 2013. bila je obuka o ljudskim i manjinskim pravima i dobroj upravi koja je organizirana u cilju unapređenja znanja zaposlenih o konkretnim ljudskim pravima iz nadležnosti Zaštitnika građana, kao i ujednačavanja prakse. Interaktivnoj obuci, koja je jednim dijelom financirana i iz donacije Vlade Kraljevine Norveške, nazočila su ukupno 42 zaposlena, uz sudjelovanje brojnih renomiranih stručnjaka u oblasti ljudskih prava i dobre uprave.

Zahvaljujući finansijskoj podršci Veleposlanstva Velike Britanije u Republici Srbiji tijekom 2012. i 2013. godine proveden je projekt praćenja provođenja preporuka Zaštitnika građana i akcijskih planova Vlade na unapređenju položaja Roma. Cilj projekta bio je pridonijeti unapređenju položaja romske nacionalne manjine uspostavljanjem sustavnih rješenja u provođenju mera inkluzije Roma. Povjerenstvo za proučavanje života i običaja Roma SANU organiziralo je stručnu raspravu o primjeni afirmativnih mera u oblasti obrazovanja i zapošljavanja Roma. U cilju promidžbe dobrih praksi u provođenju inkluzije na lokalnoj razini Zaštitnik građana je objavio brošuru s primjerima dobre prakse u postupanju lokalnih samouprava.

U suradnji s Uredom Visokog komesara Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR) i zahvaljujući projektu Europske unije i tehničku podršku organizacijama civilnog društva (TACSO) i Veleposlanstvu Kraljevine Norveške u Srbiji, Zaštitnik građana je realizirao projekt podrške procesu deinstitucionalizacije, odnosno transformacije ustanova socijalne skrbi u kojima su smještene osobe s invaliditetom. Projekt je proveden u cilju jačanja kapaciteta Zaštitnika građana, lokalnih vlasti, organizacija civilnog društva i ostalih aktera koji sudjeluju u ovom procesu koji će u Srbiji započeti u narednom razdoblju. U tu su svrhu prevedene i nadležnim tijelima proslijeđene Smjernice Europske ekspertske skupine za deinstitucionalizaciju koje predstavljaju zbornik dobrih praksi i primjenjenih modela deinstitucionalizacije u europskim zemljama. U tijeku je izrada i Karte puta kojom će biti

predloženi strategija i model provođenja deinstitucionalizacije u Srbiji i koja će biti upućena nadležnim državnim tijelima.

Tijekom 2012. i 2013. godine Zaštitnik građana je u partnerstvu s Fondom Ujedinjenih naroda za pomoć djeci (UNICEF) proveo projekt promicanja pozitivnih roditeljskih praksi u Srbiji čiji je cilj bio pridonijeti unapređenju prava djece i smanjenju nasilja nad djecom edukacijom roditelja, učitelja, nastavnika i medicinskih sestara u promidžbi afirmativnog i demokratskog roditeljstva. Tijekom prošle godine članovi Panela mlađih savjetnika Zaštitnika građana sudjelovali su u debatama održanim u deset škola širom Srbije na kojima je bilo riječi o značaju i razlozima uvođenja zakonske zabrane fizičkog kažnjavanja u odgoju djece. Tom je prilikom predstavljeno i ranije provedeno istraživanje Panela mlađih savjetnika o stavovima djece i mlađih prema fizičkom kažnjavanju. Pozitivni efekti projekta ogledaju se prije svega u pokretanju dijaloga u stručnoj i široj javnosti o štetnosti fizičkog kažnjavanja djece i promidžbi pozitivnih metoda roditeljstva, mogućnosti da se izravno dođe do roditelja u cilju njihova boljeg informiranja o ovoj temi i dobrim roditeljskim praksama, kao i otvaranju prostora i mogućnosti da sama djeca iznesu svoje stavove i mišljenja o ovoj temi.

I tijekom 2013. godine Misija OEES-a (Organizacija za europsku sigurnost i suradnju) u Srbiji nastavila je razvijati kapacitete institucije Zaštitnika građana i to u oblasti promidžbe rodne ravnopravnosti, kao i podrške aktivnostima Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM). U okviru aktivnosti NPM-a uspostavljena je mreža NPM-a Jugoistočne Europe s ciljem razmjene informacija i dobrih praksi u ostvarivanju mandata NPM-a, a formirana je i njena Medicinska skupina. Nastavljen je stalni kooperativni dijalog s predstavnicima državnih tijela na temu sprečavanja torture, a održan je i okrugli stol o prevenciji i kažnjivosti za torturu koji je okupio predstavnike nadležnih državnih tijela, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija.

V DIO: UKUPAN BROJ I KLASIFIKACIJA PRITUŽBI

Svaka fizička ili pravna, domaća ili strana osoba koja smatra kako su joj aktom, radnjom ili nečinjenjem tijela uprave povređena prava, može podnijeti pritužbu Zaštitniku građana. Zaštitnik građana je dužan postupiti po svakoj pritužbi osim ako nema jedne od Zakonom definiranih osnova za postupanje, kada odbacuje pritužbu i o tome obavještava pritužitelja, uz navođenje razloga za odbacivanje.

Zaštitniku građana može se obratiti svatko (državlјani Srbije, stranci, pravne osobe, apatriidi, izbjeglice, raseljene osobe, odrasli i djeca, razne udruge) tko smatra da tijela uprave nepravilno ili nekorektno primjenjuju ili ne primjenjuju propise Republike Srbije. Pritužba koja se podnosi Zaštitniku građana je besplatna i podnosi se u pisanim obliku ili usmeno na zapisnik kod Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana je tijekom 2013. godine evidentirao 5.042 pritužbi što predstavlja povećanje broja pritužbi u odnosu na 2012. godinu za oko 13%.

**Tabela 40 - Karakteristike pritužitelja
i način podnošenja pritužbi**

1.	Muškarci	2333	46.27%
2.	Žene	1411	27.98%
3.	Pravne osobe	149	2.96%
4.	Zajedno fizičke i pravne osobe	17	0.34%
5.	Vlastita inicijativa PP	37	0.73%
6.	Roditelj umjesto djeteta	308	6.11%
7.	Anonimna pritužba	34	0.67%
8.	Domaći državlјani	3795	75.27%
9.	Strani državlјani	34	0.67%
10.	Kolektivne pritužbe	224	4.44%
11.	Pristigle putem e-maila	1695	33.62%
12.	Dostavljene preko lokalnih ombudsmana	10	0.20%
13.	Dostavljene preko stranih ombudsmana	1	0.02%

Sve pritužbe koje Zaštitnik građana primi tijekom godine ili ih pokrene vlastitom inicijativom, radi efikasnijeg postupanja po njima i njihove preciznije statističke obrade, evidentiraju se, u specijalističkim oblastima, koje pripadaju ranjivim kategorijama građana (djeca, osobe s invaliditetom i stare osobe, pripadnici nacionalnih manjina, osobe lišene slobode, pritužbe iz oblasti rodne ravnopravnosti), a zatim i u resore koji pripadaju tzv. dobroj upravi. Resori uprave uglavnom se poklapaju s djelokrugom resornih ministarstava.

Tabela 41 - Podjela pritužbi raspoređenih po oblastima i resorima, njihov broj i postotak u odnosu na ukupan broj pritužbi

Prava osoba lišenih slobode	297	5.89%
Rodna ravnopravnost	147	2.92%
Prava djeteta	376	7.46%
Prava osoba s invaliditetom i starijih	341	6.76%
Prava nacionalnih manjina	209	4.15%
Resor pravosuđa	524	10.39%
Resor obrane	115	2.28%
Resor unutarnjih poslova	312	6.19%
Resor financija, ekonomije i regionalnog razvoja	392	7.77%
Resor polj., trg., šum., vod., živ.ok., inf., energ. i rud.	396	7.85%
Resor urbanizma, građevinarstva, katastra	473	9.38%
Resor državne uprave i lokalne samouprave	391	7.75%
Resor rada	347	6.88%
Resor zdravlja, socijalne zaštite i PIO	502	9.96%
Resor službi sigurnosti i neovisnih kont. tijela	20	0.40%
Resor kulture, prosvjete, znanosti, omladine i sporta	200	3.97%
Ukupno	5042	

Tabela 42. pokazuje podatke o postotnom udjelu pritužbi iz različitih okruga

**Tabela 42 - Broj i klasifikacija pritužbi prema adresi
pritužitelja s postotnim udjelom**

Beograd	1533	30.40%
AP Vojvodina	745	14.78%
Ostali dijelovi Srbije (svi okruzi s manje od 100 pritužbi)	596	11.82%
Bez podataka o adresi (stigli putem e-maila, bez naznake adrese)	517	10.25%
Nišavski	349	6.92%
Raški	218	4.32%
Šumadijski	138	2.74%
Braničevski	132	2.62%
Zlatiborski	126	2.50%
Jablanički	121	2.40%
Mačvanski	120	2.38%
Pčinjski	110	2.18%
Rasinski	106	2.10%
Pomoravski	105	2.08%
Strana država	47	0.93%
Preševo, Bujanovac i Medveđa	43	0.85%
AP KiM	36	0.71%
Ukupno	5042	

5.1. KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA POVRIJEĐENIM PRAVIMA

Razmatranjem 5045 pritužbi koje su podnesene Zaštitniku građana tijekom 2013. godine utvrđeno je kako se najveći broj povreda prava na koje ukazuju građani odnosi na slučajeve povrede ekonomskih i socijalnih prava i povreda načela i principa dobre uprave.

Grafikon 25 - Broj i klasifikacija pritužbi prema povrijedjenim pravima

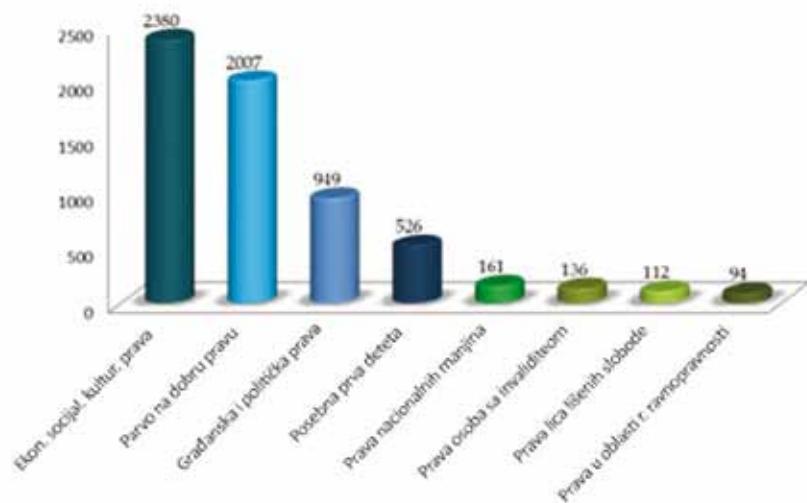


Tabela 43. pokazuje vrste povrijedjenih prava, njihov broj i postotni udio u odnosu na broj podnesenih pritužbi.

Broj povrijedjenih prava je uvijek veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na višestruke povrede prava. Tako je u 2013. u primljenih 5042 pritužbe evidentirano 6365 povreda prava.

Tabela 43 - Vrste povrijeđenih prava, njihov broj i postotni udio u odnosu na ukupan broj svih evidentiranih povreda prava u pritužbama

Oblast prava	Broj povrijeđenih prava	% u odnosu na sve podnesene pritužbe
Ekonomski, socijalna i kulturna prava	2380	37.40%
Pravo na dobru upravu	2007	31.54%
Građanska i politička prava	949	14.91%
Posebna prava djeteta	526	8.27%
Posebna prava nac. manjina	161	2.53%
Posebna prava OSI	136	2.12%
Posebna prava LLS	112	1.76%
Posebna prava - r. ravnopravnost	94	1.48%
Ukupno povrijeđenih prava u 5042 pritužbi	6365	

Građani su u pritužbama najčešće ukazivali na povredu principa dobre uprave. To potvrđuje činjenicu da se principi dobre uprave krše u svim tijelima uprave pred kojima građani, a među njima i oni koji pripadaju ranjivim skupinama, ostvaruju svoja prava, što problem povrede ovog prava čini još osjetljivijim i težim.

Zastupljenost političkih i građanskih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i prava na dobru upravu u odnosu na ukupan broj evidentiranih povreda prava u pritužbama može se vidjeti u sljedećim trima tabelama.

Tabela 44 - Prikaz povrijeđenih građanskih i političkih prava, njihov broj i postotni udio u odnosu na ukupan broj evidentiranih povreda ovih prava u pritužbama

Pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku	399	42.04%
Pravo na pravnu zaštitu i na pravno sredstvo	140	14.75%
Pravo na pravnu pomoć	75	7.90%
Pravo na zaštitu od diskriminacije	62	6.53%
Pravo na slobodu i sigurnost	37	3.90%
Pravo na nepovrednost fizičkog i psihičkog integriteta	36	3.79%
Pravo na osobna dokumenta	29	3.06%
Pravo na naknadu štete	27	2.85%
Pravo na zaštitu od mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja	24	2.53%
Pravo na državljanstvo	15	1.58%
Pravo na zaštitu podataka o ličnosti	13	1.37%
Pravo na život	12	1.26%
Pravo na zaštitu od neosnovanog lišenja slobode	12	1.26%
Pravo na jezik i pismo	11	1.16%
Pravo na privatnost	10	1.05%
Ostala prava	47	4.95%
Ukupno	949	

Tabela 45 - Prikaz povrijeđenih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, njihov broj i postotni udio u odnosu na ukupan broj evidentiranih povreda ovih prava u pritužbama

Pravo na rad i po osnovi rada	556	23.36%
Pravo na zaštitu imovine	538	22.61%
Zaštita prava potrošača	279	11.72%
Pravo iz mirovinsko-invalidskog osiguranja	279	11.72%
Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje	272	11.43%
Obrazovanje, odgoj i rješavanje studentskih pitanja	142	5.97%
Pravo na socijalnu skrb	71	2.98%
Zabrana zlostavljanja na radu	60	2.52%
Pravo na zdrav životni okoliš	60	2.52%
pravo na obaviještenost	32	1.34%
Pravo na stanovanje	24	1.01%
Pravo na zaštitu obitelji, majke i samohranog roditelja	6	0.25%
Ostala prava	61	2.56%
Ukupno	2380	

Tabela 46 - Prikaz povrijeđenih prava na dobru upravu, njihov broj i postotni udio u odnosu na ukupan broj evidentiranih svih povreda prava na dobru upravu u pritužbama

Pravo na zaštitu od šutnje administracije	357	17.79%
Pravo na poštovanje zakona	327	16.29%
Pravo na dobivanje odluke u zakonskom roku	318	15.84%
Pravo na efikasno postupanje tijela	275	13.70%
Pravo na korektno postupanje tijela	222	11.06%
Pravo na poštovanje stvorenih pravnih očekivanja	216	10.76%
Pravo na zaštitu zbog povrede postupka	109	5.43%
Pravo na odsustvo zloporabe ovlasti	86	4.29%
Pravo na zaštitu zbog nepostupanja po sudskim odlukama	47	2.34%
Pravo na ravnopravan tretman građana	27	1.35%
Ostala prava	23	1.15%
Ukupno	2007	

5.2. KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA TIJELIMA NA ČIJI SE RAD ODNOSE

Najveći broj pritužbi odnosi se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava na koja se odnosi oko 30% svih pritužbi. Građani su se najčešće prituživali na rad tijela i organizacija u oblasti mirovinskog i invalidskog osiguranja, zapošljavanja, zdravstvene skrbi, obrazovanja, socijalne skrbi, poreznih tijela, javnih poduzeća i ustanova, pravosudnih tijela i tijela uprave u lokalnim samoupravama.

Tabela 47 razlaže pritužbe prema različitim tijelima na čiji se rad odnose s postotkom u odnosu na ukupan broj tijela na čiji su rad podnesene pritužbe. Broj tijela je uvijek veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na povrede prava od strane više tijela.

**Tabela 47 - Pritužbe prema različitim tijelima
na čiji rad se odnose**

Ministarstva	1088	21.58%
Ustanove i druge javne službe	953	18.90%
Agencije, zavodi, fondovi, uprave	929	18.43%
Lokalna samouprava	677	13.43%
Pravosudna tijela	633	12.55%
Gosp. društva, poslodavci, fizičke osobe	533	10.57%
Javna poduzeća	344	6.82%
Samostalna republička tijela i neovisna tijela	59	1.17%
Najviše republičko tijelo	44	0.87%
Pokrajinska autonomija	13	0.26%
Nacionalna vijeća nacionalnih manjina	2	0.04%
Ukupno sva tijela	5275	

Tabela 48 prikazuje ministarstva na čiji su se rad građani najčešće prituživali.

**Tabela 48 - Pritužbe prema različitim ministarstvima
na čiji se rad odnose**

Sva ministarstva u odnosu na ukupan broj pritužbi	1088	21.58%
Pojedina ministarstva u odnosu na sva ministarstva		
Unutarnji poslovi	375	34.47%
Obrana	118	10.85%
Prosvjeta, znanost i tehnološki razvoj	129	11.86%
Rad, socijalna politika i zapošljavanje	109	10.02%
Građevinarstvo i urbanizam	133	12.22%
Financije	42	3.86%
Pravosuđe i državna uprava	55	5.06%
Zdravlje	41	3.77%
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	13	1.19%
Gospodarstvo	10	0.92%
Ostala ministarstva	63	5.79%

Sljedeća tabela (Tabela 49) pokazuje podvrste tijela unutar velikih skupina tijela kojima pripadaju, prikazanih u tabeli 48. Prikazuje se njihov broj i postotni udio u odnosu na ukupan broj tijela iz skupine tijela kojoj pripadaju.

**Tabela 49 - Pritužbe prema različitim tijelima
na čiji se rad odnose**

Ustanove i druge javne službe u odnosu na ukupan broj pritužbi	953	18.90%
Pojedine ustanove u odnosu na sve ustanove		
U oblasti socijalne skrbi	299	31.37%
U oblasti obrazovanja	252	26.44%
U oblasti zdravlja	220	23.08%
U oblasti izvršenja kaznenih sankcija	182	19.10%
Fondovi, zavodi, agencije, uprave i dr. u odnosu na ukupan broj pr.	929	18.43%
Pojedina tijela iz skupine u odnosu na sva tijela koja pripadaju skupini		
Republički fond PIO	369	39.72%
R. geodetski zavod	131	14.10%
Republički fond za zdravstveno osiguranje	141	15.18%
Porezna uprava	103	11.09%
Nacionalna služba za zapošljavanje	44	4.74%
Agencija za privatizaciju	28	3.01%
Agencija za restituciju	17	1.83%
Komesarijat za izbjeglice i migracije	14	1.51%

V dio: Ukupan broj i klasifikacija pritužbi

Službe sigurnosti (BIA,VBA, VOA)	7	0.75%
Ostale agencije	38	4.09%
Ostale uprave	37	3.98%
Tijela lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj pritužbi	677	13.43%
Pojedina tijela iz skupine u odnosu na sva tijela koja pripadaju skupini		
Grad Beograd i gradske općine	249	36.78%
Ostali gradovi	199	29.39%
Ostale općine	229	33.83%
Pravosudna tijela u odnosu na ukupan broj pritužbi	633	12.55%
Pojedina tijela iz skupine u odnosu na sve tijela koji pripadaju skupini		
Osnovni sudovi	351	55.45%
Viši sudovi	77	12.16%
Apelacioni sud	58	
Privredni sudovi	43	6.79%
Sva tužiteljstva	43	6.79%
Prekršajni sudovi	28	4.42%
Ostala pravosudna tijela	33	5.21%
Javna poduzeća u odnosu na ukupan broj pritužbi	344	6.82%
Pojedina tijela iz skupine u odnosu na sva tijela koja pripadaju skupini		
Lokalna javna poduzeća	176	51.16%
Republička javna poduzeća	168	48.84%
Ostala tijela u odnosu na ukupan broj pritužbi	553	10,57%

5.3. ISHOD POSTUPANJA PO PRITUŽBAMA

Zaštitnik građana vodi postupak po svakoj pritužbi, osim po pritužbama za koje nije nadležan, koje su neblagovremene, preuranjene, anonimne, neuredne ili podnesene od strane neovlaštene osobe.

Zaštitnik građana je tijekom 2013. godine razmatrao 5042 predmeta koje je primio te godine, i to 5005 pisanih pritužbi i 37 pokrenutih vlastitom inicijativom od čega je okončao rad u 3121 predmeta. Istovremeno, razmatrano je i oko 2500 pritužbi iz ranijih godina od čega je okončan rad na 1584 pritužbe, što znači da je u 2013. godini okončan rad na ukupno 4705 pritužbi.

**Tabela 50 - Ishod rada na pritužbama iz 2013. godine i ranijih godina,
sa stanjem na dan 31. 12. 2013.**

Odbačene pritužbe	2560	54.41%
Neosnovane pritužbe	1203	25.57%
Tijelo otklonilo propust po saznanju da je pokrenut postupak kontrole njegova rada (obustava postupka)	560	11.90%
Pritužbe pokrivenе preporukama	183	3.89%
Odustanak pritužitelja	142	3.02%
Mišljenje Zaštitnika građana	32	0.68%
Priopćenje Zaštitnika građana	19	0.40%
Smrt podnositelja pritužbe	6	0.13%
Ukupno:	4705	

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

Tabela 51 - Razlozi za odbačaj pritužbi u 2013.

Nenadležnost - upućen na nadležno tijelo	1139	44.49%
Nepravovremenost	97	3.79%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	768	30.00%
Anonimnost	39	1.52%
Neurednost	492	19.22%
Nadležnost drugog ombudsmana	25	0.98%
Ukupno:	2560	

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

Kao što se vidi iz tabele 52 u **74.49%** odbačenih pritužbi Zaštitnik građana je građanima pružio savjetodavno-pravnu pomoć u ostvarivanju njihovih prava pred nadležnim tijelima.

Tabela 52 - Pružena savjetodavno-pravna pomoć

	broj	postotak
Odbačene pritužbe	2560	100%
Nenadležnost - upućen na nadležno tijelo	1139	44.49%
Preuranjenost - posavjetovan o raspoloživim pravnim sredstvima	768	30.00%
Ukupno: pružena savjetodavno-pravna pomoć	1907	74.49%

Pokraj pružanja savjetodavno-pravne pomoći građanima kroz odgovore na pritužbe koje su podnijeli, Zaštitniku građana se u prijemnim uredima u Beogradu, Preševu, Bujanovcu i Medveđi tijekom 2013. godine javilo preko 18.000 građana kojima je usmenim savjetima pružena pomoć kroz upućivanje na nadležna tijela i predviđene postupke za rješavanje njihovih zahtjeva pred tim tijelima.

Zaštitnik građana je, postupajući u 2145 pritužbi, mimo onih koje su odbačene iz zakonom utvrđenih razloga (2560), utvrdio nepravilnosti u radu tijela uprave u preko 37% slučajeva, nakon čega su tijela otklonila utvrđeni nedostatak ili im je upućena preporuka ili mišljenje Zaštitnika građana kako da otklone utvrđeni nedostatak.

Tabela 53 - Ishod pokrenutih postupaka

1. Utvrđene nepravilnosti u radu tijela		
Obustave postupka	560	26.11%
Donesene preporuke	183	8.53%
Mišljenje PP	32	1.49%
Priopćenje PP	19	0.89%
Ukupno	794	37.02%
2. Nisu utvrđene nepravilnosti u radu tijela		
Neosnovane	1203	56.08%
Odustanak pritužitelja	142	6.62%
Smrt pritužitelja	6	0.28%
Ukupno	1351	62.98%
Ukupno 1 i 2	2145	100%

VI DIO: PREPORUKE, MIŠLJENJA I ZAKONODAVNE INICIJATIVE ZAŠTITNIKA GRAĐANA

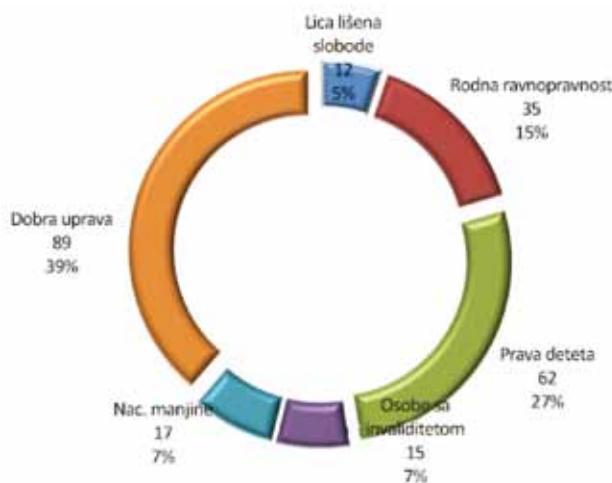
6.1. PREPORUKE

Tijekom 2013. godine Zaštitnik građana je postupajući po pritužbama građana ili po vlastitoj inicijativi u 183 predmeta (iz 2013. i ranijih godina) utvrdio propuste u radu tijela uprave koji su dovodili do povrede prava građana i tim povodom uputio 230 preporuka tijelima od kojih se traži otklanjanje uočenih propusta.

Preporuke se evidentiraju i ovisno o oblasti prava na koju se odnose, tj. odnose li se na zaštitu i unapređenje prava ranjivih skupina (osoba lišenih slobode, djece, osoba s invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina, na oblast rodne ravnopravnosti) ili se odnose na poštovanje principa i načela dobre uprave.

Od ukupnog broja donesenih preporuka, najveći broj - 89, tj. 39% - odnosi se na unapređenje poštovanja principa dobre uprave.

Grafikon 26 - Prikaz preporuka po oblastima prava na koje se odnose



Napomena: Zaštitnik građana je u oblasti prava osoba lišenih slobode, obavljajući poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, nadležnim tijelima uputio tijekom 2013. godine 263 preporuke tako da je ukupan broj preporuka 493, a ukupan broj preporuka u oblasti osoba lišenih slobode 275.

Postotni prikaz izvršenja preporuka Zaštitnika građana prema oblastima dan je u tabeli 54.

Tabela 54 - Broj preporuka po oblastima s postotkom njihovog izvršenja

Oblast	Broj	Izvršene	%	Neizvršene	%	U roku	%
Osobe lišene slobode	12	8	66,67%	1	8,33%	3	25,00%
Rodna ravnopravnost	35	26	74,29%	7	20,00%	2	5,71%
Prava djeteta	62	62	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
Os. s invaliditetom	15	6	40,00%	0	0,00%	9	60,00%
Nacionalne manjine	17	6	35,29%	11	64,71%	0	0,00%
Dobra uprava	89	27	30,34%	44	49,44%	18	20,22%
Ukupno	230	135	58,70%	63	27,39%	32	13,91%

Tijela su postupila u roku u 124 preporuke, a nakon isteka roka koji je dan tijelima za postupanje u 11 preporuka, što predstavlja ukupno 135 (preko 68%). Neizvršenih preporuka je 63, dok kod 32 preporuke još nije istekao rok koji je ostavljen tijelima za postupanje.

Najveći postotak izvršenja preporuka je kod onih koje su upućene u oblasti prava djeteta ustanovama u oblasti obrazovanja i ustanovama u oblasti socijalne skrbi, kao i kod preporuka u oblasti rodne ravnopravnosti.

Najmanji postotak izvršenja preporuka je u resorima uprave, kako je izvršeno svega 30,34% upućenih preporuka, nije izvršeno oko 50%, dok kod oko 20% preporuka još uvijek nije protekao rok za njihovo izvršene, koji traje 60 dana od dana dostavljanja preporuke. Najveći postotak neizvršenja preporuka je u oblasti prava nacionalnih manjina.

Prikaz najčešćih tijela i organizacija kojima su upućene preporuke dostupan je u tabeli 55.

Tabela 55 - Tijela kojima su upućene preporuke

Ministarstva	66	28.70%
Lokalna samouprava	48	20.87%
Ustanove socijalne skrbi	44	19.13%
Policijske uprave i postaje	16	6.96%
Ustanove obrazovanja	16	6.96%
Org. obveznog socijalnog os.	14	6.09%
Uprave u sastavu ministarstva	8	3.48%
Javna poduzeća	6	2.61%
Ustanove zdravlja	5	2.17%
Samostalna državna tijela	3	1.30%
Vojska Srbije	2	0.36%
Zatvori	2	0.87%
Ukupno	230	

Tabela 56 - Odnos upućenih i neizvršenih preporuka prema tijelima

Tijelo	Broj upućenih preporuka	Broj neizvršenih	%
Javna poduzeća	6	6	100,00%
Tijela uprave u sastavu ministarstva	8	5	62,50%
Lokalna samouprava	48	15	31,25%
Ministarstva	44	19	43,18%
Ustanove socijalne skrbi	66	15	22,73%

Tabela 57 sadrži prikaz tijela koja najčešće nisu izvršavala preporuke Zaštitnika građana s brojem i postotkom neizvršenja u odnosu na ukupan broj neizvršenih preporuka.

Tabela 57 - Lideri u neizvršenju preporuka

Ministarstva	19	23,81%
Tijela lokalne samouprave	15	30,16%
Ustanove u oblasti socijalne skrbi	15	23,81%
Javna poduzeća	6	9,52%
Tijela uprave u sastavu ministarstva	5	7,94%
Samostalna državni tijela i neovisna tijela	2	3,17%
Org. obveznog socijalnog osiguranja	1	1,59%
Ukupno	63	

Najveći postotak neizvršenih preporuka u odnosu na broj preporuka koje su upućene različitim tijelima imaju javna poduzeća (EDB Beograd i Srbijagas) s obzirom da im je upućeno ukupno šest preporuka od kojih niti jedna nije izvršena.

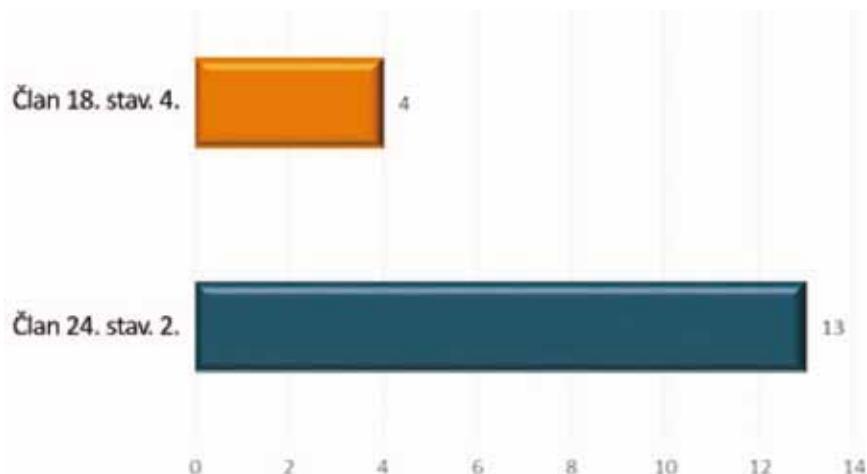
Sve neizvršene preporuke tijela uprave u sastavu ministarstava su zapravo neizvršene preporuke Porezne uprave.

6.2. MIŠLJENJA

Zaštitnik građana je tijekom 2013. godine uputio tijelima javne vlasti 17 mišljenja i to:

1. Trinaest (13) mišljenja, koristeći zakonsku odredbu da davanjem savjeta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti djeluje preventivno, u cilju unapređenja rada tijela uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.
2. Četiri (4) mišljenja, na temelju zakonske odredbe da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Narodnoj skupštini na prijedloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.

**Grafikon 27 - Broj i vrste upućenih mišljenja
Zaštitnika građana**



Koja prava je Zaštitnik građana svojim mišljenjima želio unaprijediti može se vidjeti u tabeli 58.

**Tabela 58 - Prava koja se unapređuju mišljenjima
Zaštitnika građana**

Mišljenja u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava	8	47,06%
Mišljenja u oblasti unapređenja poštovanja principa i načela dobre uprave	4	23,53%
Mišljenja u okviru zaštite prava ranjivih i manjinskih skupina građana	3	17,65%
Mišljenja u oblasti građanskih i političkih prava	2	11,76%
Ukupno	27	

Mišljenja Zaštitnika građana u okviru zaštite prava ranjivih skupina odnosila su se na zaštitu prava nacionalnih manjina (2) i prava djeteta (1).

6.3. ZAKONODAVNE INICIJATIVE

Svoje pravo zakonodavne inicijative Zaštitnik građana koristi pod dva kumulativno ispunjena uvjeta:

- Kada je to neophodno da se tekst zakona ili prijedloga zakona izmjeni ili dopuni kako bi se osiguralo potpuno i neometano ostvarivanje prava građana zajamčenih Ustavom i drugim zakonima, propisima i općim aktima, kao i ratificiranim međunarodnim ugovorima i općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.
- Kada drugi ovlašteni predlagač, nadležan za konkretnu oblast (najčešće Vlada), ne koristi svoju zakonodavnu inicijativu na način na koji se osigurava poštovanje, ostvarivanje, zaštita i unapređenje prava građana, a prijeti šteta od odgađanja.

Predlaganje amandmana i zakona Narodnoj skupštini posljednji je korak koji Zaštitnik građana poduzima, po pravilu tek kada ocijeni kako ovlašteni predlagač „prvog reda“ neće na temelju inicijative, preporuke ili drugog prijedloga Zaštitnika građana, poduzeti potrebne korake u korist prava građana.

Zbog toga se zakonodavna aktivnost Zaštitnika građana najčešće ogleda u upućivanju sadržajnih inicijativa tijelima državne uprave - čiji rad Zaštitnik građana kontrolira – da pripreme i predlože normativne izmjene. Tek iznimno, Zaštitnik građana se zakonodavnim prijedlozima obraća neposredno samoj Narodnoj skupštini.

Zaštitnik građana je u 2013. nadležnim ministarstvima uputio dvije inicijative za izmjenu propisa, i to: Ministarstvu pravde i državne uprave – Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o Zaštitniku građana i Ministarstvu omladine i sporta – Inicijativu za izmjene i dopune Zakona o sportu.

Do kraja izvještajnog perioda nadležna ministarstva nisu usvojila dostavljene inicijative za izmjene zakona.

Istovremeno, Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini uputio: Amandman na članak 14. Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vojnobezbjednosnoj agenciji i Vojno-obavještajnoj agenciji, koji je usvojen; i Inicijativu za izmjene i dopune Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o proračunskom sustavu, po kojoj je skupštinski Odbor za financije, republički proračun i kontrolu trošenja javnih sredstava samo djelomično postupio.

U 2013. godini, Zaštitnik građana je Narodnoj skupštini uputio tri prijedloga zakona, i to: Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o izvanparničnom postupku; Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona

o finansijskoj podršci obitelji s djecom (posljednja dva podržalo je 60.000 građana svojim potpisima). Nijedan od gore navedenih prijedloga zakona Narodna skupština nije usvojila u izveštajnom razdoblju.

Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o izvanparničnom postupku

Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o izvanparničnom postupku sadrži izmjenu samo jednog članka važećeg Zakona - članka 71.k. Bez predložene izmjene zakona, tijelo uprave nadležno za vođenje postupka za stjecanje državljanstva izuzeto je od načela obvezne primjene sudskega odluka i omogućeno je da sudska odluka bude predmetom izvansudske kontrole, odnosno kontrole od strane tijela uprave.

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom

Zaštitnik građana podnio je Narodnoj skupštini Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, u cilju osiguravanja finansijske podrške roditeljima koji samostalno njeguju teško bolesnu dječju i djecu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom koja zbog prirode svojih stanja zahtijevaju stalnu njegu i pomoć, do momenta dok im sustav ne ponudi adekvatne usluge kada bi se roditelji mogli posvetiti radu, odnosno traženju zaposlenja. Istovremeno je izrađen i predložen Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci obitelji s djecom.

Usvajanjem ovih zakona u značajnoj bi se mjeri unaprijedio položaj djece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i teško bolesne djece, kojoj je, zbog specifičnih, veoma ozbiljnih i teških oboljenja ili stanja, neophodna neprekidna pomoć i njega. Predloženim zakonima unapređuje se položaj ove djece i nakon punoljetstva pošto se u značajnoj mjeri snižavaju rizici da obitelji smještaju svoje odraslo dijete u ustanovu socijalne skrbi, Istovremeno se roditeljima daje mogućnost i raditi i pružati potrebnu njegu svom djetetu. Također podigla bi se kvaliteta života ove djece i ostvarivanje njihovih prava, što bi imalo i dugoročne finansijske pozitivne efekte na Republiku. Nezaposlenim roditeljima ove osjetljive populacije djece pruža se dodatna i neophodna podrška kako ne bi bile ugrožene egzistencijalne potrebe obitelji i djece, koje su – zbog ozbiljnih bolesti i stanja djece – značajno povećane.

ANEKS I

I LJUDSKI I MATERIJALNI RESURSI

Organizacijska struktura

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, obrazovana je Stručna služba.

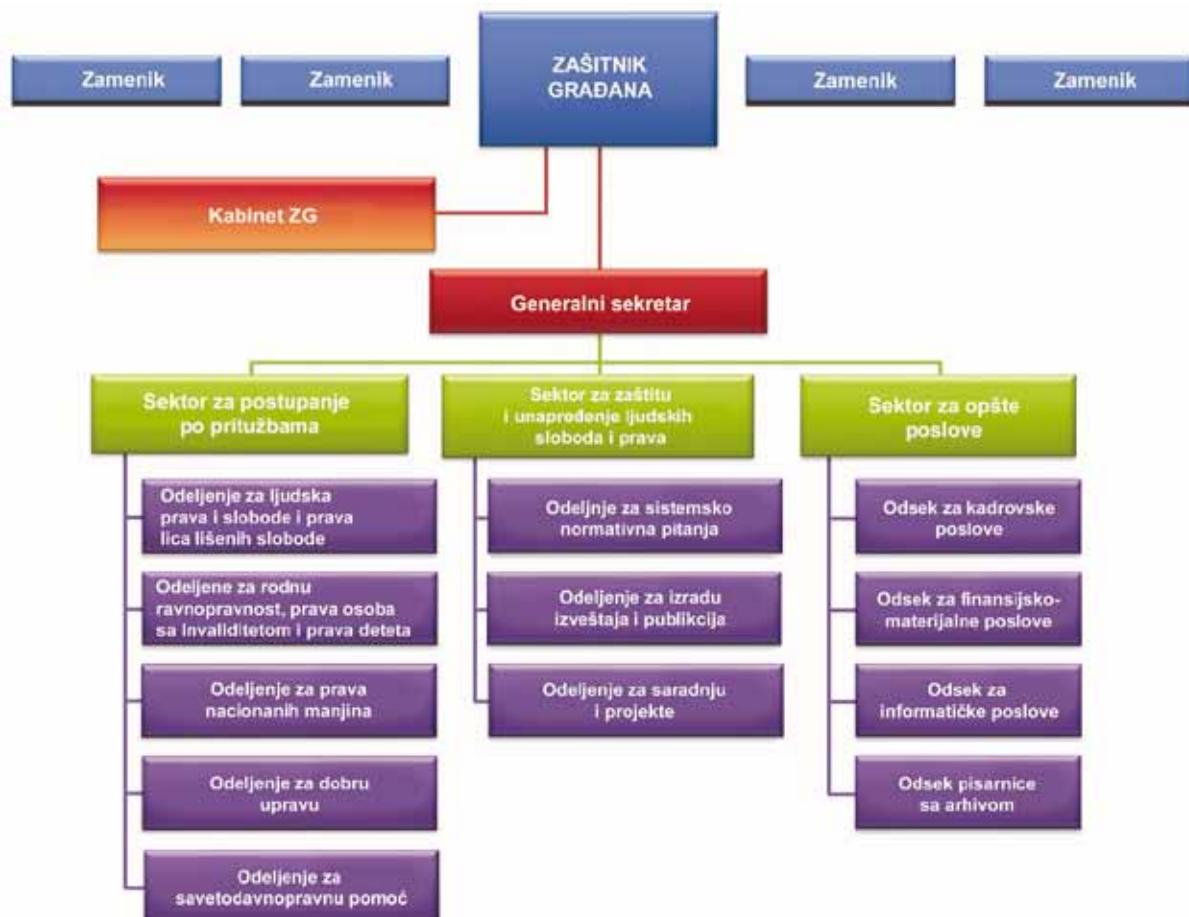
Pravilnikom o unutarnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana sistematizirana su ukupno 63 zaposlena na položajima, izvršiteljskim radnim mjestima i radnim mjestima namještenika.

Na dan 31.01.2013. u Stručnoj službi Zaštitnika građana ukupno je bilo 75 zaposlenih. Na neodređeno vrijeme zaposleno je 46 državnih službenika. Na određeno vrijeme 29 državnih službenika i namještenika i to 7 zaposlenih na radnim mjestima u kabinetu, 3 državna službenika na određeno vrijeme do povratka zaposlenog s bolovanja i 19 državnih službenika zbog povećanog obujma posla. Od ukupnog broja zaposlenih 60 je s visokom, a 15 sa srednjom stručnom spremom. U Stručnoj službi je zaposleno 54 žene i 21 muškarac. Navedenim brojem zaposlenih nisu obuhvaćeni Zaštitnik građana Saša Janković i njegovi zamjenici: Tamara Lukšić-Orlandić, Goran Bašić i Miloš Janković, kojima je mandat istekao 28.10.2013. godine.

Danom polaganja prisege - 02.12.2013. - na dužnost su stupili novi zamjenici Zaštitnika građana: Gordana Stevanović, Robert Sepi, Vladana Jović i Miloš Janković, koji su izabrani Odlukom Narodne skupštine Republike Srbije broj 78 od 26.11.2013. godine.

S obzirom na obujam posla, postojeći broj zaposlenih ne omogućava ažuran i kvalitetan rad institucije. Stalan porast broja kontakata koje Zaštitnik građana ostvaruje s građanima, a samim tim i postupaka proizašlih iz tih kontakata, dovodi do značajnog povećanja obujma posla, što nije praćeno promjenom Pravilnika o unutarnjem uređenju i sistematizaciji u smislu predviđanja većeg broja radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana.

ORGANIZACIJSKA SHEMA



PROSTOR I SREDSTVA ZA RAD

Zaključkom Povjerenstva za stambena pitanja i raspodjelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade 77 broj 361-6754/2013 od 2.8.2013. godine, stavljen je izvan snage Zaključak Vlade-Povjerenstva za raspodjelu službenih zgrada i poslovnih prostorija 77 broj 361-1652/2010 od 29.03.2010. godine i raspoređen je na privremeno korištenje Zaštitniku građana poslovni prostor u Beogradu u Deligradskoj 16, ukupne površine 1502,25 m² koji čine 57 ureda, arhiva, dvorana za sastanke i garaža za pet vozila. Ovim zaključkom Zaštitnik građana je dobio na korištenje još 14 ureda koje je do tog trenutka koristio dio Službe Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koja je preseljena na drugu lokaciju.

Navedenim Zaključkom određeno je da će prostor u Deligradskoj broj 16 Zaštitnik građana koristiti dok se ne steknu uvjeti za realizaciju Zaključka Povjerenstva za raspodjelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade, 77 broj 361-3066/2011 od 27.04.2010. godine kojim je Zaštitniku građana raspoređen na korištenje dio poslovnog prostora u nepokretnosti koju čini objekt u Beogradu, u Karađorđevoj broj 48, a u cilju osiguranja trajnog poslovnog prostora neophodnog za rad ovog tijela.

Sjedište Zaštitnika građana se i dalje nalazi u objektu u Beogradu, Deligradska broj 16, koji koristi od 4. svibnja 2010. godine.

Prostor u Deligradskoj broj 16 je dovoljan za smještaj postojećeg broja zaposlenih u instituciji i prijem građana. Istovremeno, prostor ispunjava minimalne uvjete nužne za prijem građana i rad državnih službenika – za očuvanje njihovog prava na sigurnost i privatnost stranaka, zdrave radne uvjete, dostojanstvo tijela.

Tijekom 2013. godine nastavljeno je samostalno pribavljanje sredstva za rad, posebno računala i prateće opreme i drugih tehničkih uređaja. Služba je opremljena desk i prijenosnim računalima, opremom za video prezentaciju, telekomunikacijskim uređajima, opremom za simultano prevodenje i neophodnom uredskom opremom. Služba je opremljena službenim automobilima niže i srednje klase za kurirske poslove i za potrebe prijevoza državnih službenika pri vršenju poslova kontrole i nadzora nad radom tijela javne vlasti, kao i jednim kombi vozilom za prijevoz sedam putnika, prvenstveno namijenjenim za potrebe izvršenja nadležnosti u oblasti Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

U 2013. godini na zgradi i u prostorijama Zaštitnika građana u Deligradskoj ulici broj 16 u Beogradu okončani su radovi i dobivena je upotrebljiva dozvola nakon ugradnje jednog hidrauličnog putničkog lifta, čime je olakšan pristup osobama s invaliditetom u cijelokupnom poslovnom prostoru.

Na ovaj način, uz minimum napora i uz aktivnosti i mjere poduzete u prethodnom razdoblju, osobama s invaliditetom rad ovog tijela je učinjen u potpunosti dostupnim, kao i drugim građanima.

Lokalni uredi u Preševu, Bujanovcu i Medveđi

Temeljem Zakona o Zaštitniku građana²⁹⁸ i Općeg akta o organizaciji i radu Stručne službe, Zaštitnik građana je donio Odluku o obrazovanju lokalnog ureda Zaštitnika građana u općinama Preševu, Bujanovac i Medveđa. Ured je obrazovan radi povećanja dostupnosti institucije Zaštitnika građana i ostvarivanja efikasnije zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana na tom području.

Sjedišta ureda su u:

1. Preševu, u zgradi Koordinacionog centra za općine Preševu, Bujanovac i Medveđu, Ulica Save Kovačevića 12;
2. Bujanovcu, na adresi Karađorđev trg bb, prostorija u zgradi Osnovnog suda u Vranju, sudska jedinica Bujanovac. Ured je 06.12.2011. godine, poslije privremenog smještaja u zgradi općine Bujanovac, u dvorani Pres-centra Koordinacionog tijela za općine Preševu, Bujanovac i Medveđa, preseljen u nov prostor dobijen suglasnošću Ministarstva pravde.
3. Medveđi, u zgradi Kulturnog centra općine Medveđa, Ulica Jablanička 63.

U Uredu rade dva državna službenika, mlađi savjetnici Ana Glišić-Petrova i Bekim Ajdin. Prijem stranaka u Uredu se obavlja po sljedećem rasporedu: ponedjeljak i utorak – općina Bujanovac; srijeda i četvrtak - općina Preševu i petak - općina Medveđa. Ured je službeno počeo s radom 28.06.2011. godine.

Uredi su opremljeni uredskim namještajem, računalnom i komunikacijskom opremom iz sredstava donacija UNDP-a u okviru projekta PBILD program „Jačanje kapaciteta za inkluzivni lokalni razvoj u južnoj Srbiji“.

298 „Službeni glasnik RS“, br. 79/05 i 54/07.

ANEKS II

I FINANCIJSKO IZVJEŠĆE

Zaštitniku građana su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu Republike Srbije za 2013. osigurana sredstva u visini od **163.824.000,00** dinara, što predstava uvećanje za 0,6 % u odnosu na **162.836.000,00** dinara osiguranih sredstava u 2012. godini.

Zaštitnik građana je 2013. godine utrošio ukupno **156.263.921,97** dinara, dakle 95,39 % od osiguranih proračunskih sredstava, što predstavlja uvećanje od 5,41 % u odnosu na utrošak sredstava u 2012. godini, kada je utrošio ukupno **148.237.423,73** dinara.

Sredstva predviđena proračunom iskorištena su za financiranje redovite djelatnosti Zaštitnika građana, u skladu s finansijskim planom.

Tabela 59 - Izvršenje proračuna za 2013. godinu

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizirano	%
411	Plaće, dodaci, naknade			
411111	Plaće po osnovi cijene rada	82.895.722,98	79,25	
411112	Doplatak za rad duži od punog radnog vremena	1.790.395,09	1,71	
411115	Doplatak za vrijeme provedeno na radu (minuli rad)	5.776.060,58	5,52	
411117	Bolovanje do 30 dana	682.095,52	0,65	
411118	Naknada zarade za vrijeme odsustvovanja s rada - godišnji odmor, plaćeni dopust	6.363.702,60	6,08	
411119	Ostali doplaci i naknade zaposlenima	3.149.332,16	3,01	
411131	Plaće privremeno zaposlenih	155.844,18	0,15	
411151	Naknada štete zaposlenom za neiskorišten g. odmor	635.270,29	0,61	
Ukupno 411		104.602.000,00	101.448.423,40	96,99
412	Doprinosi			
412111	Doprinosi za PIO	10.137.514,23	57,21	
412211	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	5.658.207,42	31,93	
412311	Doprinos za nezaposlenost	690.025,41	3,89	
Ukupno 412		17.721.000,00	16.485.747,06	93,03

Aneks II

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizirano	%
414	Socijalna davanja zaposlenima			
414111	Rodiljsko bolovanje	4.438.032,73	4.438.032,73	62,2
414121	Bolovanje preko 30 dana	192.873,62	192.873,62	3,35
414314	Pomoć u slučaju smrti zaposlenog ili člana uže obitelji	58.000,00	58.000,00	1,01
414411	Pomoć u medicinskom liječenju zaposlenog	-356.676,07	-356.676,07	-6,20
Ukupno 414		5.750.000,00	4.332.230,28	75,34
415	Naknade za zaposlene			
415112	Naknada za prijevoz na posao i s posla	3.316.671,42	3.316.671,42	96,14
Ukupno 415		3.450.000,00	3.316.671,42	96,14
416	Nagrade i bonusi			
416111	Jubilarne nagrade	165.790,41	165.790,41	66,32
Ukupno 416		250.000,00	165.790,41	66,32
421	Stalni troškovi			
421121	Troškovi bankarskih usluga	44.702,74	44.702,74	0,51
421225	Centralno grijanje	125.691,44	125.691,44	1,43
421323	Usluge zaštite imovine	3.420.478,73	3.420.478,73	38,87
421391	Doprinos za korištenje građevinskog zemljišta i slično	732.813,57	732.813,57	8,33
421411	Telefon, teleks i telefaks	723.348,49	723.348,49	8,22
421414	Usluge mobitela (<i>mobitela, interneta</i>)	2.248.787,95	2.248.787,95	25,55
421422	Usluge dostave	569.102,78	569.102,78	6,47
421512	Osiguranje vozila	360.842,00	360.842,00	4,10
421513	Osiguranje opreme	77.513,00	77.513,00	0,88
421522	Zdravstveno osiguranje zaposlenih	168.391,00	168.391,00	1,91
421619	Zakup ostalog prostora	22.396,52,00	22.396,52,00	0,25
421911	Radio-televizijska pretplata	10.000,00	10.000,00	0,11
421919	Ostali nespomenuti troškovi	54.000,00	54.000,00	0,61
Ukupno 421		8.800.000,00	8.558.068,22	97,25
422	Troškovi putovanja			
422111	Troškovi dnevница na službenom putu	1.692.973,60	1.692.973,60	42,32
422121	Troškovi prijevoza na službenom putu	115.119,79	115.119,79	2,88
422131	Troškovi smještaja na službenom putu	435.996,41	435.996,41	10,90
422194	Naknada za upotrebu vlastitog vozila	6.226,22	6.226,22	0,16
422199	Ostali troškovi za poslovna putovanja u zemlji	1.320,00	1.320,00	0,03
422211	Troškovi dnevница na sl. put u inozemstvu	633.853,93	633.853,93	15,85
422221	Troškovi prijevoza na sl. put u inozemstvo	593.164,65	593.164,65	14,83
422231	Troškovi smještaja na službenom putu u inozemstvo	203.721,63	203.721,63	5,09
422299	Ostali troškovi za poslovna putovanja u inozemstvo	-28.548,76	-28.548,76	-0,71
Ukupno 422		4.000.000,00	3.653.827,47	91,35

Redovito godišnje izvješće Pučkog pravobranitelja za 2013. godinu

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizirano	%
423	Usluge po ugovoru			
423111	Usluge prevodenja	652.760,17	652.760,17	7,02
423211	Usluge za izradu softvera	201.600,00	201.600,00	2,17
423291	Ostale kompjutorske usluge (<i>instaliranje paketa pravnih, ekonomskih propisa</i>)	73.363,82	73.363,82	0,79
423311	Usluge obrazovanja i usavršavanja zaposlenih	649.072,00	649.072,00	6,98
423321	Kotizacija za seminare	100.852,00	100.852,00	1,08
423391	Izdaci za stručne ispite	58.952,00	58.952,00	0,63
423399	Ostali izdaci za stručno obrazovanje	3.250,00	3.250,00	0,03
423419	Ostale usluge tiskanja	1.352.450,00	1.352.450,00	14,54
423431	Usluge reklame i promidžbe	102.900,24	102.900,24	1,11
423432	Objavljivanje tendera i informativnih oglasa	120.830,00	120.830,00	1,30
423499	Ostale medijske usluge	387.240,00	387.240,00	4,16
423599	Ostale stručne usluge (<i>angažiranje vanjskih suradnika, eksperata</i>)	3.196.643,72	3.196.643,72	34,37
423621	Ugostiteljske usluge (<i>Organiziranje konferencija, okruglih stolova, sastanaka</i>)	445.737,90	445.737,90	4,79
423711	Reprezentacija (<i>Organiziranje konferencija, okruglih stolova, sastanaka</i>)	364.223,25	364.223,25	3,92
423712	Darovi (<i>prigodni darovi za strane delegacije</i>)	51.836,22	51.836,22	0,56
423911	Ostale opće usluge (<i>članstvo u međunarodnim organizacijama</i>)	1.219.425,92	1.219.425,92	13,11
Ukupno 423		9.300.000,00	8.981.137,24	96,57
425	Popravci i održavanje			
425119	Ostale usluge i materijali za tekuće popravke i održavanje zgrade	14.100,00	14.100,00	4,70
425211	Mehanički popravci	212.577,22	212.577,22	70,86
Ukupno 425		300.000,00	226.677,22	75,56
426	Materijal			
426111	Uredski material	2.002.145,18	2.002.145,18	30,80
426311	Stručna literatura za redovite potrebe zaposlenih	308.945,18	308.945,18	4,75
426312	Stručna literatura za obrazovanje zaposlenih	211.600,00	211.600,00	3,25
426411	Benzin	3.166.060,78	3.166.060,78	48,70
426491	Ostali materijal za prijevozna sredstva	563.456,80	563.456,80	8,67
426819	Ostali materijal za održavanje higijene	54.771,60	54.771,60	0,84
426919	Ostali materijal za posebne namjene	60.440,00	60.440,00	0,93
Ukupno 426		6.501.000,00	6.367.419,54	97,95
462	Dotacije međunarodnim organizacijama			
462121	Tekuće dotacije za međunarodne članarine	666.974,91	666.974,91	
Ukupno 462		1.000.000,00	666.974,91	66,70

Aneks II

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizirano	%
482	Porezi, obvezne takse, kazne i penali			
482131	Registracija vozila	159.831,00	159.831,00	79,92
482211	Republičke takes	20.230,00	20.230,00	10,12
Ukupno 482		200.000,00	180.061,00	90,03
512	Strojevi i oprema			
512212	Ugradna oprema	47.066,00	47.066,00	2,41
512221	Računalnka oprema	1.737.568,80	1.737.568,80	89,11
512241	Elektronička oprema	96.259,00	96.259,00	4,94
Ukupno 512		1.950.000,00	1.880.893,80	96,46
TOTAL		163.824.000,00	156.263.921,97	95,39

Pokraj sredstava predviđenih Zakonom o proračunu, Zaštitnik građana je u 2013. godini koristio i sredstva donacija međunarodnih organizacija i pojedinih stranih država.

Tabela 60 - Tekući projekti

R. br.	Naziv projekta	Donator	Proračun projekta	Trajanje projekta	Kratak opis / Svrha / Korisnici
1	Reforma pravosuđa i odgovorne vlasti (JRGA)	USAID		2011 – 2016.	Doprinos promidžbi odgovorne i efikasne vlade, jačanju kapaciteta Zaštitnika građana i podrške suradnji ove institucije s organizacijama civilnog društva i drugim nezavisnim institucijama.
2	Promidžba ljudskih i manjinskih prava kroz intenzivniji kontakt Zaštitnika građana s građanima	Vlada Kraljevine Norveške	422.242,00 € (doprinos VKN 379.482,00 €)	30 mjeseci: prosinac 2012. - lipanj 2015.	Doprinos unapređenju zaštite i poštovanja ljudskih prava građana, naročito onih koji žive u manjim gradovima i općinama u Srbiji. Projekt će biti proveden u suradnji s javnim knjižnicama u 15 općina/gradova na teritoriju Srbije i nevladinim organizacijama za ljudska prava.
3	Podrška jačanju institucije Zaštitnika građana	OEES		12 mjeseci: siječanj 2013. – prosinac 2013.	Doprinos jačanju kapaciteta Zaštitnika građana za rad na unapređenju rodne ravнопravnosti.
4	Jačanje kapaciteta PP za efikasno praćenje provođenja deinstitucionalizacije	Veleposlanstvo Kraljevine Norveške	30.000,00 €	7 mjeseci: lipanj – prosinac 2013.	OHCHR je nositelj a Zaštitnik građana korisnik projekta koji ima za cilj pridonijeti unapređenju položaja osoba s invaliditetom u Srbiji kroz proces deinstitucionalizacije. Projekt će osnažiti kapacitete Zaštitnika građana za monitoring ostvarivanja prava osoba s invaliditetom i primjenu Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

ГЛАСНИК
штампарија