



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**  
**48 – 220 / 11**  
**Београд**



**Заштитник грађана**  
**Zaštitnik građana**

---

дел. бр. 5048 датум: 15. март  
2011.

**РЕДОВНИ ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ**  
**ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА**  
**ЗА 2010. ГОДИНУ**

Београд, 15. март 2011.

## САДРЖАЈ

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА И СЛОБОДА ГРАЂАНА У СРБИЈИ – ОПШТИ ПРЕГЛЕД .....</b> | <b>8</b>  |
| <b>ГРАЂАНСКА И ПОЛИТИЧКА ПРАВА.....</b>                                             | <b>9</b>  |
| Заштита права на правично суђење и реформа судства.....                             | 9         |
| Право на приватност .....                                                           | 11        |
| Слобода мишљења и изражавања .....                                                  | 13        |
| Бирачко право .....                                                                 | 13        |
| Медијске слободе, новинари .....                                                    | 13        |
| Одлагање реституције.....                                                           | 15        |
| <b>СОЦИЈАЛНА И ЕКОНОМСКА ПРАВА .....</b>                                            | <b>16</b> |
| Кршење права из радног односа .....                                                 | 16        |
| Злоупотребе допунског рада у здравству.....                                         | 18        |
| Избеглице и расељени .....                                                          | 20        |
| <b>РАД ОРГАНА УПРАВЕ – ДОБРА И ЛОША УПРАВА .....</b>                                | <b>20</b> |
| Право на добру управу .....                                                         | 20        |
| Кодекс добре управе.....                                                            | 20        |
| Реформа државне управе .....                                                        | 21        |
| Легализација .....                                                                  | 22        |
| Случај „несталих беба“ .....                                                        | 22        |
| <b>ПРАВА ДЕТЕТА .....</b>                                                           | <b>22</b> |
| Деца улице.....                                                                     | 23        |
| <b>ДИСКРИМИНАЦИЈА .....</b>                                                         | <b>24</b> |
| <b>ЗАШТИТА ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА .....</b>                            | <b>24</b> |
| Избори за националне савете националних мањина .....                                | 25        |
| Етничка нетолеранција и дистанца.....                                               | 25        |
| Запошљавање припадника националних мањина у јавним службама .....                   | 26        |
| Положај Рома.....                                                                   | 26        |
| Правно невидљиве особе.....                                                         | 27        |
| Опасност од политизације .....                                                      | 27        |
| <b>ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ .....</b>                                           | <b>28</b> |
| <b>РОДНА РАВНОПРАВНОСТ .....</b>                                                    | <b>28</b> |
| Права припадника сексуалних мањина .....                                            | 29        |
| <b>ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ .....</b>                                  | <b>30</b> |
| <b>ПОЛОЖАЈ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА.....</b>                                   | <b>31</b> |
| <b>КОСОВО И МЕТОХИЈА .....</b>                                                      | <b>32</b> |
| Извештај о трговини органима.....                                                   | 33        |
| <b>НЕЗАВИСНОСТ, УСЛОВИ ЗА РАД.....</b>                                              | <b>33</b> |
| <b>ЈОШ БЛИЖЕ ГРАЂАНИМА .....</b>                                                    | <b>36</b> |
| Сарадња са Покрајинским и локалним омбудсменима .....                               | 36        |
| <b>I. КЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА.....</b>                                 | <b>38</b> |
| Правни оквир за рад Заштитника грађана .....                                        | 38        |

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| Делокруг рада Заштитника грађана ..... | 38 |
| Сарадња са органима јавне власти.....  | 39 |

## II. ЗАПАЖАЊА О СТАЊУ ЉУДСКИХ ПРАВА У ОБЛАСТИМА ИЗ НАДЛЕЖНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА..... 41

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. ДОБРА УПРАВА .....</b>                                                                | <b>41</b> |
| 1.1. Општа запажања о примени принципа добре управе .....                                   | 41        |
| Ћутање администрације .....                                                                 | 41        |
| Правдање органа лошом организацијом посла јесте лоша управа .....                           | 42        |
| Недоследно и неједнако поступање према грађанима у истој или сличној ситуацији .....        | 43        |
| 1.2. Кршење принципа добре управе у области здравствене заштите .....                       | 44        |
| Допунски рад.....                                                                           | 44        |
| Одговорност лекара за лекарску грешку .....                                                 | 46        |
| Заштита права пацијената.....                                                               | 47        |
| 1.3. Кршење принципа добре управе у области пензијског и инвалидског осигурања.....         | 48        |
| Неоправдано дуго трајање поступака пред првостепеним и другостепеним органима РФПИО-а. .... | 48        |
| Неажурно вођење матичне евиденције.....                                                     | 48        |
| Недостаци у актима РФПИО-а којима се решава о правима и обавезама грађана .....             | 49        |
| Непружање помоћи неурој странци .....                                                       | 50        |
| Исплата пензија које су грађани Србије стекли у иностранству .....                          | 50        |
| 1.4. Недостаци при спровођењу реформе судства .....                                         | 51        |
| 1.5. Проблем уписа личних података у јавне исправе српским ћириличким писмом .....          | 52        |
| 1.6. Притужбе са територије Аутономне Покрајине Косова и Метохије.....                      | 52        |
| Притужбе на рад РФПИО-а.....                                                                | 52        |
| Притужбе везане за остваривање права из радног односа.....                                  | 53        |
| Притужбе интерно расељених особа везане за рад матичних служби .....                        | 53        |
| Поступање по сопственој иницијативи.....                                                    | 54        |
| <b>2. ОБЛАСТ ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ .....</b>                                           | <b>55</b> |
| 2.1. Општа запажања .....                                                                   | 55        |
| 2.2. Полицијско задржавање .....                                                            | 56        |
| 2.3. Притвор .....                                                                          | 57        |
| 2.4. Затвор .....                                                                           | 58        |
| 2.5. Стационарне социјалне и психијатријске установе.....                                   | 62        |
| 2.6. Остале активности .....                                                                | 63        |
| Развој система мониторинга .....                                                            | 63        |
| Сарадња са органима управе.....                                                             | 63        |
| <b>3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА СЕКСУАЛНИХ МАЊИНА .....</b>                               | <b>67</b> |
| 3.1. Општа запажања .....                                                                   | 67        |
| 3.2. Насиље над женама .....                                                                | 68        |
| 3.3. Неостваривање права из радног односа .....                                             | 68        |
| 3.4. Родно сензитивна употреба језика.....                                                  | 69        |
| 3.5. Права сексуалних мањина .....                                                          | 69        |
| 3.6. Превентивно деловање .....                                                             | 70        |
| <b>4. ОБЛАСТ ПРАВА ДЕТЕТА .....</b>                                                         | <b>71</b> |
| 4.1. Општа запажања .....                                                                   | 71        |
| 4.2. Остваривање права на образовање – инклузивно образовање .....                          | 72        |
| 4.3. Критеријуми за запошљавање стручних сарадника у школама и њихов стручни профил.....    | 73        |

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4. Обавезан припремни предшколски програм .....                                                          | 74         |
| 4.5. Заштита од дискриминације, насиља и вређања ромске деце.....                                          | 75         |
| 4.6. Медијска изложеност, повреде части, угледа и права на приватност детета .....                         | 77         |
| 4.7. Неефикасност извршавања судских одлука о поверавању детета у случајевима<br>развода брака .....       | 78         |
| 4.8. Очување идентитета детета и породичних веза.....                                                      | 79         |
| 4.9. Заштита деце од сексуалног злостављања и искориштавања .....                                          | 80         |
| 4.10. Сајт намењен деци и Панел младих саветника .....                                                     | 81         |
| <b>5. ОБЛАСТ ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА .....</b>                                                 | <b>83</b>  |
| 5.1. Општа запажања .....                                                                                  | 83         |
| 5.2. Нарушавање самосталности националних савета националних мањина.....                                   | 83         |
| 5.3. Отежано остваривање мањинске аутономије.....                                                          | 85         |
| 5.4. Дискриминација и расистички напади на припаднике ромске националне<br>мањине.....                     | 87         |
| 5.5. Остваривање права на службену употребу језика и писама .....                                          | 87         |
| 5.6. „Невидљиви“ грађани – лица без грађанских права.....                                                  | 90         |
| <b>6. ОБЛАСТ ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И СТАРИХ.....</b>                                                | <b>91</b>  |
| 6.1. Општа запажања .....                                                                                  | 91         |
| 6.2. Установе за смештај старих и одраслих лица са инвалидитетом .....                                     | 91         |
| 6.3. Проблеми у остваривању фискалних олакшица .....                                                       | 94         |
| 6.4. Ограничење, односно губитак пословне способности .....                                                | 94         |
| 6.5. Примери добре праксе .....                                                                            | 94         |
| <b>III. АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА НА УНАПРЕЂИВАЊУ<br/>ПРАВНИХ ПРОПИСА .....</b>                        | <b>96</b>  |
| 1. Опште напомене.....                                                                                     | 96         |
| 2. Предлози и поступање Заштитника грађана на унапређивању правних прописа<br>.....                        | 96         |
| 3. Овлашћење за подношење иницијативе за доношење нових правних прописа ...                                | 97         |
| 4. Овлашћење за подношење иницијативе за измену и допуну правних прописа ...                               | 99         |
| 5. Мишљења Заштитника грађана у поступку припреме прописа .....                                            | 103        |
| 6. Иницијативе за оцену уставности и законитости .....                                                     | 104        |
| <b>IV. ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА .....</b>                                                      | <b>106</b> |
| 1. Заштитник грађана у медијима .....                                                                      | 106        |
| 2. Саопштења и информације.....                                                                            | 106        |
| 3. Поступање Заштитника грађана према Закону о слободном приступу<br>информацијама од јавног значаја ..... | 107        |
| 4. Међународна сарадња .....                                                                               | 107        |
| Мултилатерална сарадња.....                                                                                | 108        |
| Билатерална сарадња .....                                                                                  | 109        |
| Регионална сарадња .....                                                                                   | 109        |
| Остале међународне активности које су обележиле рад Заштитника грађана ..                                  | 109        |
| 5. Округли столови, семинари и конференције .....                                                          | 112        |
| 6. Сарадња са организацијама цивилног друштва.....                                                         | 114        |
| 7. Издавачка делатност .....                                                                               | 114        |
| <b>V. ИНФОРМАЦИЈЕ О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА И УТРОШАК<br/>ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА .....</b>                      | <b>116</b> |
| Стручна служба Заштитника грађана .....                                                                    | 116        |
| Утрошак финансијских средстава .....                                                                       | 119        |

|                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ПРЕПОРУКЕ У ЦИЉУ ПОБОЉШАЊА ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У<br/>ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ.....</b> | <b>128</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>СТАТИСТИЧКИ И БРОЈЧАНИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА<br/>ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА.....</b> | <b>132</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| <b>I. КОНТАКТ СА ГРАЂАНИМА.....</b> | <b>132</b> |
|-------------------------------------|------------|

|                                                            |            |
|------------------------------------------------------------|------------|
| <b>II. ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ПО ПРИТУЖБАМА.....</b> | <b>135</b> |
|------------------------------------------------------------|------------|

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| Број и класификација притужби..... | 135 |
|------------------------------------|-----|

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Резултат поступања Заштитника грађана по притужбама..... | 140 |
|----------------------------------------------------------|-----|

|                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------|-----|
| Поступање по притужбама у специјалистичким областима..... | 145 |
|-----------------------------------------------------------|-----|

|                                                |            |
|------------------------------------------------|------------|
| <b>III. ЗАКОНСКЕ И ДРУГЕ ИНИЦИЈАТИВЕ .....</b> | <b>151</b> |
|------------------------------------------------|------------|

|                                                       |            |
|-------------------------------------------------------|------------|
| <b>IV. ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА .....</b> | <b>152</b> |
|-------------------------------------------------------|------------|

На основу члана 33. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана подноси Народној скупштини Републике Србије

**РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ  
ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА  
ЗА 2010. ГОДИНУ**

## Уводна реч Заштитника грађана

Поштовани,

Пред вама је годишњи извештај Заштитника грађана за 2010, четврти од избора Заштитника грађана и настанка овог органа у Републици Србији.

Циљеви овог документа су вишеструки:

- да Народну скупштину и друге органе, институције и тела, као и јавност обавести о стању људских и мањинских права у Републици Србији и квалитету остваривања права грађана пред органима и организацијама који врше надлежности и примењују прописе Републике Србије;
- да укаже на потребне промене у раду јавног сектора које би унапредиле остваривање људских и мањинских слобода и права и допринеле квалитетнијем односу грађана и органа власти;
- да Народној скупштини и јавности представи најзначајније аспекте рада Заштитника грађана, у складу са општеважећим начелом одговорности за обављање јавних послова.

У протеклој извештајној години Заштитник грађана је по први пут добио услове за рад и остварио приближан капацитет институције какав је предвиђен у моменту оснивања овог органа. Приближно 8.500<sup>1</sup> грађана обратило се Заштитнику грађана у 2010, поднето је преко 2.600 формалних притужби, покренуто је 925 нових поступака контроле законитости и правилности рада органа јавне управе, окончан је рад у преко 1.900 поступака, извршено је 90 препорука за отклањање пропуста и унапређивање рада, а у 300 случајева органи јавне управе одмах су, по пријему обавештења од Заштитника грађана да отпочиње контролу, сами исправили пропуст у раду. Заштитник грађана је по први пут, успешно, искористио право да покрене поступак оцене уставности прописа пред Уставним судом, а Народна скупштина разматрала је амандмане и иницијативе на законе у процедури које је поднео.

Државни и други органи и организације препознали су у значајном броју не само обавезу већ и сопствени интерес за сарадњу са Заштитником грађана. То је омогућило и постизање конкретних резултата и отклањање последица неких пропуста који су начињени на штету загарантованих права грађана. Ти резултати, међутим, упоређени са распрострањеношћу и разноврсношћу неправилности и проблема у раду јавне управе, нису ни издалека довољни за задовољство. Промене су нужне, како у начину на који јавна управа схвата природу свог посла и обавља га, тако и у капацитету институције Заштитника грађана, уколико се не жели да се она уруши под тежином задатка који јој је поверен и сибином очекивања грађана.

Заштитник грађана Саша Јанковић

---

<sup>1</sup> Прецизни подаци садржани су у статистичком делу Извештаја.

# ОСТВАРИВАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА И СЛОБОДА ГРАЂАНА У СРБИЈИ - ОПШТИ ПРЕГЛЕД

Грађани<sup>2</sup> свакодневно постају све свеснији својих права и све их упорније и одлучније траже, али органи јавне управе<sup>3</sup> истом брзином не унапређују свој рад и делотворност у остваривању и поштовању права и слобода које правни поредак гарантује. Све је видљивије незадовољство грађана радом органа јавне управе и поштовањем њихових права јер су очекивања, деценију после промена извршених 2000. године, оправдано много већа. Све већем броју грађана растуће сиромаштво не дозвољава да види напредак у било којој области живота и рада и свака прича о бољитку узима се готово као увреда. Остаје да оно у чему, објективно гледано, у Републици Србији јесте остварен напредак или се сматра да су створени услови за њега (нпр. доношење низа закона којима се пружају додатне гаранције остваривању права грађана; почетак сузбијања дуго толерисаног насиља; оснивање институција специјализованих за заштиту људских права и борбу против корупције, унапређена међународна сарадња у привођењу осумњичених за тешка кривична дела правди, гашење тржишним условима неприлагођених друштвених предузећа) буде основ за унапређење онога што је највећем броју грађана најбитније – економско благостање и приступ делотворној правди. У противном, нарастајуће социјално незадовољство могло би у моменту суновратити достигнути степен грађанских и политичких права, без обзира на то ко се у том моменту налазио на власти.

Грађани у Србији суочавају се са раскорак између високих стандарда поштовања људских права који су уписани у Устав, законе и друге документе, и свакодневног живота. Посебно је то случај са рањивим групама, као што су Роми и припадници других националних мањина, особе са инвалидитетом, болесни, особе лишене слободе, жене, избегли и расељени, припадници сексуалних и појединих верских мањина, деца, социјално угрожени, странци... Њихови проблеми често не изазивају довољно пажње најшире јавности, све док неки од њих не поприми драстичне размере (нпр. случај убиства француског држављанина Бриса Татона који се контекстуално не може сасвим одвојити од некажњеног паљења амбасада неколико година раније). Растуће сиромаштво смањује степен толеранције и солидарности управо према тим групама. Чињеница да тај процес није карактеристичан само за Србију не умањује његову штетност и опасност.

Док се број обраћања Заштитнику грађана из године у годину повећава, системи социјалне, пензијске и здравствене заштите посрћу под притиском потреба грађана. Број и садржина притужби због изостанка делотворне заштите и остваривања социјалних права, права на суђење у разумном року, права на мирно уживање имовине, права на поштовање достојанства од стране администрације и њен одговоран рад, као и природа пропуста у раду органа власти које Заштитник грађана свакодневно утврђује, не остављају простора за задовољство.

---

<sup>2</sup> Реч „грађани“, баш као и све друге граматички родно опредељене речи, користи се у овом извештају родно неутрално и равноправно означава припаднике, односно припаднице оба пола.

<sup>3</sup> Термин „јавна управа“ користи се у овом извештају да би обухватио како органе државне управе, тако и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења, односно који су прописима овлашћени да одлучују о правима, обавезама и на закону заснованим интересима грађана.

## ГРАЂАНСКА И ПОЛИТИЧКА ПРАВА

Извештај Фридом хауса (Freedom House) за 2010. сврстао је Републику Србију у горњи део светске лествице у погледу грађанских и политичких права. Србија свакако јесте држава у којој грађани слободно бирају своје политичке представнике, по демократски утврђеној процедури (уз неколико мањкавости о којима ће касније бити речи). То, међутим, није довољно. Устав на пример гарантује највиши степен слободе медија, али су недовољно квалитетни, неусаглашени и недоследно спроведени прописи у медијском сектору омогућили стварање ситуације у којој се широко верује да је већина медија повезана са одређеним политичким партијама. То, наравно, баца сенку на истинску слободу медија, односно на право грађана на објективно информисање о политичким темама. Истовремено, охрабрује чињеница да је, у поступку који је покренуо Заштитник грађана, Уставни суд прогласио неуставним више одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, које су представљале додатну правну претњу пуном остваривању уставне гаранције слободе медија.

Грађани Србије не могу рећи да су им политичка и грађанска права спутана недемократским режимом који не могу да промене на слободним изборима, као што је још увек случај у неким крајевима света. Сви демократски механизми за остваривање и заштиту људских права формално су успостављени и остварују своје основне функције. Али, то у 21. веку, у земљи која настоји да постане чланица Европске уније, није довољно.

Значајан напредак начињен је доношењем квалитетног Закона о удружењима грађана, који се и добро спроводи. Али, намећу се проблеми који проистичу из нетранспарентне примене Закона о црквама и верским заједницама, због чега поједине мањинске верске групе истичу примедбе на третман од стране појединих државних органа, а линија која одваја цркву од државе замагљена је упркос уставној одредби која захтева њихову одвојеност.

### Заштита права на правично суђење и реформа судства

Постоје проблеми у остваривању права на фер и правично суђење, пре свега у погледу суђења у разумном року, који су резултат неефикасности судства у дужем периоду.

Грађани се и даље жале Заштитнику грађана на спора и некоректна суђења, чак и када знају да Устав искључује контролну надлежност омбудсмана у односу на рад судова, али желе да свој проблем изнесу институцији у коју имају поверење или сматрају (нетачно) да је претходно обраћање Заштитнику грађана услов за подношење представке Европском суду за људска права у Стразбуру. Грађани се најчешће жале због дужине трајања судских поступака, честог одлагања рочишта, изостанка судија са суђења, неуредне доставе позива и аката, неажурне израде одлука и неодлучивања по правним средствима. Суђења која трају више од три године нису реткост, а правда која долази прекасно престаје да буде правда. Слабости у остваривању овог права воде урушавању остваривања готово свих других права грађана, која се више ефикасно не могу заштитити на суду. У многим случајевима обраћање грађанина суду да одлучи о заштити или остваривању његовог или њеног права парадоксално постаје повод, односно увод у ново кршење права чак и када грађанин успе да дође до судске одлуке, почиње нова битка – за њено извршење, односно остваривање права утврђеног пред судом.

Правна помоћ није довољно доступна – услуге адвоката недостижне су многим због цене, а службе бесплатне правне помоћи при општинама своје услуге условљавају врло строгим критеријумима.

Код притужби на рад судова, Заштитник грађана саветује подносиоце притужби да се жале председнику поступајућег суда, као и Министарству правде, у складу са прописима о уређењу судова. Када је реч о повреди права на суђење у разумном року, грађанима је указивано и на могућност обраћања Уставном суду, подношењем уставне жалбе.

У јавности су повремено присутне изјаве представника извршене власти у вези са појединим поступцима пред правосудним органима који су на граници дозвољеног или је прелазе.

### ***Реформа правосућа***

Реформа правосућа замишљена као лек обиловала је и пропустима који су бацили озбиљну сенку на правилност и законитост (ре)избора свих судија и тужилаца, односно на суштинску независност правосућа од извршне власти.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности констатовао је мањак транспарентности у том поступку, а Уставни суд Србије донео је пилот-пресуду у корист једног неизабраног судије. Заштитнику грађана притужбом се обратило 178 учесника на конкурс за општи (ре)избор судија, који је Високи савет судства спровео у току 2009. године. После спроведеног поступка контроле, Заштитник грађана је утврдио низ пропуста. Одлуке о избору, односно неизбору судија чији је мандата прекинут, а постојала је правна претпоставка да ће бити поново изабрани, нису биле образложене; кандидатима нису саопштене чињенице због којих је претпоставка њихове достојности за функцију оборена, нити су могли да се изјасне о њима; критеријуми за избор нису транспарентно примењени; није се могло потврдити да су предузете мере да се обезбеди заступљеност припадника националних мањина у редовима изабраних судија. Нису доследно спроведене ни мере које је наложио Повереник за информације од јавног значаја, да би се обезбедило остваривање права јавности да буде упозната са изборним поступком.

Високи савет судства није, у складу са законском обавезом, обавестио Заштитника грађана о спровођењу препорука. О томе је Заштитник грађана, у складу са законом, обавестио јавност, Народну скупштину и Владу Републике Србије, али је то обавештење остало без резултата и одјека, сем у јавности.

Оцене независних контролних органа, међутим, за разлику од касније пристепелих оцена европских институција, нису добро прихваћене у Високом савету судства. Решење Повереника није у потпуности спроведено, Уставни суд примио је издвојена мишљења чланова савета о томе да је прекорачио своју надлежност, а налаз омбудсмана Високи савет судства у саопштењу јавности најоштрије је одбацио као „закаснео, сувишан и непотребан“.

### *Сугестије међународних актера*

Мањкавости у владавини права и поштовању људских и мањинских права на које је Заштитник грађана указивао у годишњим извештајима Народној скупштини, као што су бланко оставке, реституција, слаб капацитет и некоординација администрације, дискриминација рањивих група, медијске слободе... наилазиле су на много мање одјека у домаћим институцијама од идентичних, углавном касније упућених замерки из међународних кругова.

Није штетно што се као пријатељске и конструктивне прихватају критике и сугестије страних и међународних партнера. Заштитник грађана је, међутим, уверен да би за остваривање утврђеног државно-политичког циља – чланства у Европској унији – а пре свега за брже остваривање права грађана, много боље било да су европски партнери Србије могли рећи – српске власти начиниле су одређене пропусте, али домаће контролне институције су их утврдиле и по њиховим налазима грешке се исправљају, што би значило да систем институционално функционише. Уместо тога, Европска комисија је констатовала пропусте и, додатно, упутила замерке због недовољног поштовања мандата независних контролних и регулаторних органа и тела.

Мора се критички указати на тенденцију да се на потребе и проблеме у остваривању људских права не реагује ефикаснијом применом постојећих закона већ писањем нових. Неспровођење прописа не може се стално правдати њиховом несавршеношћу.

Тенденције ка оснивању нових и нових „независних регулаторних тела“, углавном само на папиру, понекад методом лошег преписивања, спровођења „пројеката“, па чак и фактички нетачног позивања на упоредне примере у другим државама, уклапају се у матрицу популистичке „бриге“ за права грађана, односно пребацивања одговорности органа извршне власти за стање у својим областима на тела која су по природи надзорна, немају извршне ингеренције, па ни законска овлашћења, ни фактички капацитет да учине оно што је посао оних које надзиру, нити им је то сврха.

### **Право на приватност**

Забрињавају одређене одредбе Закона о електронским комуникацијама и Закона о војним службама безбедности, као и начин примене закона о цивилној обавештајно-безбедносној служби. Током процедуре усвајања закона у Народној скупштини, надлежни одбор није подржао један од два амандмана Заштитника грађана који је тежио осигуравању Уставом прописане контроле суда над задирањем у приватност комуникације. Над аргументима Заштитника грађана међу члановима одбора превладало је тумачење које у свом раду примењују домаће службе безбедности да би се у судовима поступци надзора над комуникацијама грађана могли деконспирисати, а да подаци као што је листинг позваних бројева, време и локација позива, врста опреме и слично и не представљају део комуникације, већ статистичке податке. То упркос чињеници да Устав прописује да се Одредбе о људским и мањинским правима тумаче сагласно пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење,<sup>4</sup> а да је Европски суд за људска права у више наврата експлицитно стао на становиште да су листинг позива и други подаци које оператери прикупљају обухваћени појмом „тајност комуникације“. Позитивно је то што је надлежни одбор прихватио

---

<sup>4</sup> Устав Републике Србије, члан 18. став 3.

предлог другог амандмана који Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности омогућава да надзире примену закона и у оним случајевима у којима су службе безбедности приступиле задржаним подацима о телекомуникацији грађана.

Заштитник грађана изразио је јавно жаљење што аргументи и неподељен став надлежних независних државних органа за заштиту права грађана, стручне и најшире јавности нису били довољни да Народна скупштина врати на дораду владин предлог закона који приватност грађана чини рањивијом него што би то она смела бити.

Због тога су Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, на иницијативу великог броја организација цивилног друштва – националних новинарских, судијских, адвокатских и других удружења заинтересованих за заштиту људских права – покренули пред Уставним судом оцену тих одредаба, сматрајући да су оне не само неумерена претња приватности комуникација грађана, већ и формално супротне Уставу.

### *Превентивна контролна посета Безбедносно-информативној агенцији*

Полазећи од Уставом и законом успостављене обавезе и дужности Заштитника грађана (ЗГ) да се стара о заштити и унапређењу људских (и мањинских) слобода и права,<sup>5</sup> имајући у виду да службе безбедности имају овлашћења и средства да, у складу са Уставом и законом, примењују посебне поступке и мере које за последицу имају одступања од начела неповредивости појединих људских слобода и права, Заштитник грађана спровео је у јануару и фебруару 2010. превентивну контролну посету Безбедносно-информативној агенцији (БИА).

Основни циљ посете био је сагледавање законитости и правилности (сврсисходности, сразмерности итд.) рада БИА при обављању послова из надлежности ове агенције којима се задира у загарантована права и слободе грађана и, по потреби, давање препорука у циљу унапређивања законитости и правилности рада БИА и унапређивања поштовања људских права уопште. Посебна пажња посвећена је уставној и законској утемељености, потпуности, документованости и, уопште, правилности процедура које БИА примењује у раду.

На основу увида у Централни евиденциони регистар и документацију коју БИА чува о случајевима у којима је применила неку од посебних метода, мера или радњи, односно средстава којима се задира у поједина гарантована људска права, као и на основу изјава руководства и дела припадника Агенције, Заштитник грађана је закључио да се БИА, када у свом раду ограничава поједине слободе и права грађана гарантоване Уставом Републике Србије, придржава позитивноправних прописа. Начин на који је организовано документовање примене посебних поступака и мера такав је да би евентуална злоупотреба била забележена, а починиоци злоупотребе могли би се идентификовати.

Утврђена је, међутим, потреба и могућност да се унапреде заштита и поштовање људских права и слобода које могу бити ограничене радом Агенције, и то на нивоу:

1. законских прописа;
2. подзаконских аката;
3. процедура које се примењују у раду Агенције.

---

<sup>5</sup> Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), члан 1. став 2.

Ток и резултати посете детаљно су представљени у посебном извештају који је достављен Народној скупштини, али га она није разматрала.

## **Слобода мишљења и изражавања**

Слобода мишљења и изражавања углавном је поштована, иако су је поједине формалне и неформалне групе и организације злоупотребљавале на штету права других и морала демократског друштва, на шта је Заштитник грађана у више наврата јавно указивао.

Брине што се злоупотребе овог права све више дешавају путем форума и блогова на интернет сајтовима, изражавањем расизма, ксенофобије, потпиривањем националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, посебно према националним мањинама (Роми) на које одговорни у медијима и органима јавне власти најчешће не реагују.<sup>6</sup> Устав и закони забрањују и кривично санкционишу говор мржње и било који облик дискриминације, а Србија је ратификовала и Конвенцију о високотехнолошком криминалу, те су стога кажњива дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система. Ипак, упркос постојању Службе за борбу против високотехнолошког криминала при Министарству унутрашњих послова и посебног Одељења за борбу против високотехнолошког криминала при Вишем јавном тужилаштву у Београду, против овакве злоупотребе права на слободу мишљења и изражавања тренутно нема довољно делотворних механизма заштите.

## **Бирачко право**

Одређене мањкавости постоје и у остваривању бирачког права. Она су још увек под сенком бланко скупштинских оставки и слободе политичких партија да на републичком нивоу, после окончања избора, одреде коначан састав највишег органа власти, чиме се суштински стварају услови да странке преузму део улоге бирачког тела и изборну вољу грађана модификују према својој вољи.

Уставни суд Србије је, из практично истих разлога, касирао одредбе Закона о локалним изборима.

Заштитник грађана је и у претходним извештајима истицао да „бланко оставке“ и могућност странака да мандате додељују мимо редоследа на изборним листама представљају највећу сметњу потпуном остваривању политичких, односно изборних права грађана. Остаје нада да ће то питање бити решено у току наредног извештајног периода, на начин који не угрожава изборна права грађана, али и омогућава нормалан политички и парламентарни живот, за шта решења постоје и у упоредној пракси.

## **Медијске слободе, новинари**

Слобода медија је не само један од темељаца демократског уређења већ је и услов за остваривање права грађана на обавештеност, које је гарантовано Уставом.

---

<sup>6</sup> Због тога заслужује да буде поменуто реаговање уредника Јавног сервиса РТС-а, новинара Зорана Станојевића који је у ауторском тексту на сајту РТС-а оштро осудио расистичке нападе и вређања девојчице ромског порекла о чијем је кршењу права Заштитник грађана водио поступак против Министарства просвете, а РТС о њему припремио и емитовао опширан прилог.

Транспарентност власништва над медијима, решавање убистава и покушаја убистава новинара, заштита и подршка истраживачком новинарству, стварање услова за фер утакмицу на локалном, регионалном и националном медијском тржишту и заштита економских и социјалних права новинара од највећег су значаја за слободу медија у Републици Србији.

Уставни суд је, у поступку који је на основу законских овлашћења покренуо Заштитник грађана, касирао низ одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, које су представљале претњу слободи медија и које су биле несагласне Уставу.

Заштитник грађана поступак оцене уставности покренуо је на иницијативу новинарских удружења и о томе је претходно прибавио мишљења најистакнутијих домаћих стручњака за медијско и уставно право.

Обавеза је државе не само да не угрожава већ да и ствара и обезбеђује услове за развој слободног новинарства.

Забрињавају нерешени и нови случајеви насиља и застрашивања над новинарима који истражују криминогене појаве попут насиља и корупције. Новинарка Бранкица Станковић је месецима под целодневном полицијском заштитом због серије емисија Инсајдер у којима су представљани начини рада организованих криминалних група. Истраживачки оријентисани новинари у дужем периоду преузимају на себе посао неефикасних државних органа оспособљених и дужних да сузбијају, откривају и кажњавају најозбиљније облике криминала, што је прека друштвена потреба, и због тога ти новинари носе тешке личне последице.

Полиција је била ефикасна у проналажењу и лишавању слободе особа које су брутално, на јавном месту, нападе новинара Теофила Панчића.

Добро је што државне снаге безбедности више нису претња животима и безбедности новинара, као што је то био случај у деведесетим годинама прошлог века. Међутим, држава у којој постоји прека потреба да елитне полицијске јединице обезбеђују и штите новинаре, голмана који пређе у супарнички фудбалски клуб, лидере невладиног сектора, грађане, па чак и политичаре који исказују непопуларна становишта, од оних који су навикли да им се кривична дела толеришу мора уложити много веће напоре за превазилажење такве ситуације него што би то био случај у вредносно и институционално стабилном друштву.

Осим органа јавне власти, и сами медији имају одговорност према својој слободи и грађанима. Новинарска етика захтева да се истина или легитимна права оних о којима се извештава, посебно поштовање претпоставке невиности, не жртвују зарад тиража или гледаности.

Усмеравање пажње на одевање, промене личног изгледа и „занимљивости“ из живота особа које су повезане са најбруталнијим кривичним делима, као да је реч о личностима са естраде, свесно или несвесно повећавају индивидуалну и друштвену толеранцију према злочину и злочинцима. Посебно су на удару млади којима се таквим извештавањем злочин приказује као модел понашања који привлачи пажњу, а не као негација универзалних вредности на којима се заснивају и људска права.

Новинарска удружења допринеће слободи медија ако се њихови етички одбори учврсте као места на којима се најбоље и најбрже прави разлика између слободе и, не тако ретке, злоупотребе моћи јавне речи.

Заштитник грађана поздравио је активирање Републичке радиодифузне агенције против свакодневног повећања вулгарности, подилажења ниским страстима и бескрупулозне комерцијализације у електронском етру Републике Србије, који је јавно добро.

Није све што су људи спремни да гледају дозвољено и не смеју се преко јавног ресурса – електронских фреквенција – презентовати сва уверења која су људи ради да искажу или прихвате. Држава је обавезна да заштити минимум достојанства грађана и да изграђује и штити вредности у које Устав убраја и морал демократског друштва, поготово у условима безобзирне комерцијализације готово свега што нас окружује.

## Одлагање реституције

Одлагање доношења закона о повраћају имовине проузрокује наставак кршења имовинских права и елементарне правичности према хиљадама грађана Србије којима је реституција обећана још пре 2000, од политичких снага чији се идентитет до данас у континуитету баштини.

Заштитник грађана сматра да је проблем двострук – недостатак политичке одлучности да се реституција изврши и непостојање административних капацитета да се све потребне радње спроведу на правилан и ефикасан начин. Један од кључних проблема јесте недостатак потпуних, тачних и ажурних евиденција о имовини у поседу државе.

Док се реституција одлаже, поједина нова законска решења отежавају могућност да бившим власницима имовина буде враћена на најправичнији начин – у натури. Такав је случај са прописима о друштвеном земљишту које кроз процес приватизације предузећа која су га користила постаје и само приватно.

Поједини органи, градови и општине, када им се заинтересовани грађани и удружења обрате, тврде да не знају за закључак Владе Републике Србије о обавезном пријављивању државне непокретне и покретне имовине Републичкој дирекцији за имовину, која треба да сачини евиденцију о имовини Републике Србије.

Заштитник грађана посредовао је између организација грађана за реституцију и Републичке дирекције за имовину. По препоруци Заштитника грађана дирекција је престала да одбацује пријаве заинтересованих грађана о имовини која би могла бити предмет реституције и почела је да поводом њих проверава да ли су јединице локалне самоуправе имовину на коју су указали грађани пријавиле у евиденцију и, ако нису, да ли су се стекли услови да то буде учињено.

После само неколико месеци од почетка таквог начина рада дирекције, које је тражио Заштитник грађана, „пронађено“ је и регистровано у државној својини:

- 35.288 хектара пољопривредног земљишта;
- 79.273 хектара шумског земљишта;
- 3.712 хектара грађевинског земљишта;
- преко 3.000 службених зграда;
- око 24.000 улица и путева;
- преко 1.000 стамбених зграда;

– 700 гаража и сличних објеката.<sup>7</sup>

Посебан аспект проблему додаје чињеница да је, док се повраћај неправедно одузете имовине грађанима одлаже, Закон о враћању имовине црквама и верским заједницама је на снази, што производи правну неједнакост. Међутим, у отклањању те неједнакости пошло се погрешним путем: Влада је одлучила да фактички престане са применом Закона о враћању имовине црквама и верским заједницама, док Уставни суд не одлучи о његовој уставности, иако је годинама уназад овај закон примењивала и појединим црквама већ вратила значајан део имовине. У испчекивању исте одлуке, Влада Србије је застала и са радом на нацрту закона о општој реституцији. Заштитник грађана сматра да је такав „застој“ неутемељен и суштински некореktan поступак куповине давно истеклог времена.

## СОЦИЈАЛНА И ЕКОНОМСКА ПРАВА

Посебно забрињавају велики проблеми грађана у остваривању социјалних и економских права, чије занемаривање увек може довести у питање достигнути степен политичких и грађанских слобода. Објављено је да сваком шестом раднику у Србији послодавац не уплаћује обавезни пензијски стаж – то је улагање у социјалну пропаст! Све већи број грађана пада испод границе сиромаштва. Мала и нередовна примања, недостатак посла, недостатак стана или других основних материјалних животних потреба, међутим, није нешто у чему им Заштитник грађана може непосредно помоћи (изузев ако је то последица неправилног или незаконитог рада органа јавне управе), иако поједини због тога изражавају разочарање у институцију Заштитника грађана, јер их он као грађане не може заштитити. Србија је потписала Опциони протокол на Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима. Међутим, ратификација тог потписа у Народној скупштини није извршена.

## Кршење права из радног односа

Грађани су и 2010. наставили да се жале Заштитнику грађана на проблеме у остваривању права из радног односа. Указују на то да послодавци не поштују поједине одредбе Закона о раду, затим на изостанак делотворне заштите радника пред судовима, али су видне последице и недостатка делотворног и правовременог социјалног дијалога између државе, послодаваца и представника радника (синдиката).

Радници се најчешће обраћају Заштитнику грађана након што остану без посла, иако им у таквим ситуацијама са послодавцем омбудсман не може пружити ефикасну помоћ. Доказују да су годинама радили на одређено време (иако важећи закон ограничава такав вид запослења на годину дана), да су им током тог радног односа кршена права на дневни, недељни и годишњи одмор, на плаћени прековремени рад и друга права, да се у њиховом окружењу радници примају на основу „везе“, партијске припадности или противуслуге, али да нису могли тражити заштиту јер радни однос на одређено време држи радника у несигурном положају у односу на послодавца. Поједини радници раде годинама на одређено време. Законске одредбе о максималном трајању рада на одређено време послодавци избегавају лажним прекидима и променама уговора о раду, а

---

<sup>7</sup> Подаци које је Заштитнику грађана дала Мрежа за реституцију у Србији, удружење заинтересованих грађана.

судови одбијају тужбе прихватајући фиктивне документе (уговоре о премештају на друго радно место) као пуноважне. Такво схватање примене закона оних који су дужни да га штите подстрекана кршење права радника.

Велики број грађана је у позним годинама отеран испод руба егзистенције јер им послодавци годинама нису плаћали рад нити уплаћивали пензијски стаж, због чега не могу да остваре пуно право на пензију, те постају зависни од социјалне помоћи државе која је недовољна за живот, а за то њихови бивши послодавци не одговарају. Држава ради на спајању стажа радника појединих предузећа. Није, међутим, довољно познато на основу којих критеријума држава појединим послодавцима помаже у спајању стажа њихових радника (јер је обавеза уплате доприноса била на страни послодаваца, не радника), а другима не, нити на основу којих критеријума неким послодавцима толерише неплаћање обавезних доприноса у пензиони фонд.

Важећа законска решења штету за непоштовање закона од стране послодаваца у погледу уплате у обавезне социјалне фондове и даље свађују на раднике. У Републици Србији постоји обавезно пензијско осигурање и уплаћивање у пензијски фонд законска је обавеза послодавца. Обавезни пензиони фонд је јавни а не приватни, што значи да послодавац уплате врши заједници, а не раднику. Ипак, радник сноси штету ако послодавац крши закон. Заштитник грађана сматра да би свако морао остваривати пуно право на пензију из обавезног јавног фонда без обзира на то да ли је његов послодавац поштовао закон или не. Дужност је државних органа, а не грађана, да обезбеде поштовање законских обавеза. Послодавци који не уплаћују доприносе за обавезно пензијско и здравствено осигурање најдиректније крше закон и обавеза је надлежних државних органа, а не радника, да такве појаве откривају и санкционишу.

Синдикати се Заштитнику грађана жале на недостатак обавезног социјалног дијалога са послодавцима и државом при доношењу кључних одлука од значаја за раднике.

Поједини послодавци користе економску и вредносну кризу, лавиринте процеса приватизације и неефикасност механизма правне заштите да би се обогатили на рачун бесплатног рада. Али, и држава понекад условљава прекобројним радницима учешће у социјалним програмима тако што од њих захтева да одустану од судских спорова за исплату заосталих примања, тражећи чак и да се одрекну права која су им утврђена правоснажним судским пресудама, иако Устав права по основу рада гарантује и каже да их се нико не може одрећи. На таквим случајевима Заштитник грађана блиско је сарађивао са градским заштитником грађана у Суботици.

Заштитник грађана посетио је штрајкаче који су се, у приватном (приватизованом) предузећу, закључали у две просторије, док је послодавац, настојећи да оконча штрајк, уз помоћ обезбеђења запечатио фабрички круг и забранио уношење хране и лекова. Управа предузећа прихватила је апел Заштитника грађана, праћен јавним саопштењем да државни органи неће дозволити изгладњивање штрајкача; својеврстан „ембарго“ на храну и лекове је прекинут, али је у јавности остало запамћено да се степен антагонизма између радника и послодаваца може дићи до нивоа анулирања основних људских и етичких премиса.

У сличном случају, Заштитник грађана је у другом граду разговарао са радницима који су прибегли саморањавању у намери да покажу драматичност ситуације у којој се налазе.

Поједина законска решења такође су снизила или довела под знак питања остваривање појединих права радника, па чак и основна правила из Закона о раду.

*Заштитник грађана је пред Владом Републике Србије и Министарством културе покренуо иницијативу за измену члана 50. Закона о култури јер је рад на одређено време у установама културе насупрот одредбама Закона о раду увео као правило, док рад на неодређено време третира као изузетак, на који имају право само запослени са радним стажом преко одређеног броја година (20 година мушкарци, односно 17 и по година жене). Став Заштитника грађана о опасности од члана 50. по запослене у установама културе поделили су представници бројних националних и међународних удружења радника у култури. На ову иницијативу Влада није реаговала. Због тога Заштитник грађана припрема предлог оцене уставности спорних одредаба.*

Одредбе Закона о државним службеницима примењују се на запослене у државним органима, али не и на све јавне службе, те зато у њима не постоји обавеза расписивања јавног конкурса за пријем радника на рад на неодређено време. Тако грађани и не сазнају за упражњена радна места у болницама, разним агенцијама, социјалним службама и другим органима и организацијама од којих многе имају јавна овлашћења, што значајно ограничава домет уставне одредбе према којој су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места,<sup>8</sup> а чији би домаћиј по природи ствари морао бити највећи у јавном сектору.

## **Злоупотребе допунског рада у здравству**

Право на очување и унапређење здравља грађана, спречавање, сузбијање и рано откривање болести, повреда и других поремећаја здравља и благовремено и ефикасно лечење и рехабилитацију, које се остварује делатношћу здравствене заштите, једно је од основних права грађана гарантовано правним поретком.

Закон о раду, чије одредбе се примењују и на радне односе у здравственим установама, прописује да запослени који ради са пуним радним временом може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем, највише до једне трећине пуног радног времена.<sup>9</sup>

Закон о здравственој заштити, међутим, садржи изузетак од тог правила и запосленима у здравству омогућава да допунски рад, под одређеним условима, обављају и у установи у којој су већ запослени.<sup>10</sup>

Овај закон допушта и да се у допунском раду пружају услуге које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем ако здравствена установа „не може на друкчији начин да обезбеди одговарајући кадар“.<sup>11</sup>

У поступку који је водио на основу почетних информација садржаних у притужбама две лекарке (једне бивше), Заштитник грађана је утврдио да се те одредбе Закона о здравственој заштити могу злоупотребити на начин који обесмишљава и онемогућава ефикасно и делотворно остваривање права пацијената.

У поступку контроле рада Заштитник грађана је утврдио да је Институт за онкологију у Сремској Каменици организовао лечење домаћих осигураника кроз допунски

---

<sup>8</sup> Устав Републике Србије, члан 60. став 3.

<sup>9</sup> Члан 202. Закона о раду.

<sup>10</sup> Члан 199. Закона о здравственој заштити.

<sup>11</sup> Члан 200. став 2. Закона о здравственој заштити.

рад у Радиолошкој клиници иако је оно обухваћено обавезним здравственим осигурањем и за њега Институт има обезбеђене здравствене раднике у сталном радном односу. Институт је отпочео са обављањем допунског рада пре него што је добио неопходну сагласност надлежног органа - Министарства здравља, а са појединим запосленима на Радиолошкој клиници закључио је уговоре о допунском раду упркос чињеници да им је, због штетности услова рада, признато право на скраћено радно време.

Министарство здравља Републике Србије накнадно је дало сагласност Институту за онкологију Војводине за План допунског рада, иако је он обухватао пружање здравствених услуга у Радиолошкој клиници домаћим осигураницима, а те услуге обухваћене су обавезним здравственим осигурањем и Институт за њихово пружање има обезбеђене здравствене раднике. Утврђено је и да је здравствени инспектор Министарства здравља уочио неке од неправилности, али да о њима није обавештен оснивач Института – Аутономна Покрајина Војводина, нити су предузете делотворне мере ради њиховог отклањања. Такође, министарство је институту дало сагласност на План допунског рада, а да притом није утврдило да ли институт испуњава прописане услове.

Институт је Заштитника грађана, по пријему утврђења начињених пропуста и препорука за њихово отклањање, обавестио да је у Радиолошкој клиници већ обуставио допунски рад. Покрајински секретаријат за здравство, коме је Заштитник грађана препоручио да размотри тежину утврђених пропуста руководства института и одлучи о евентуалној одговорности, обавестио је Заштитника грађана да „тежина утврђених пропуста, у овом моменту, није таква да би требало позивати на додатну одговорност руководство Института, посебно имајући у виду чињеницу да је руководство извршило наложене мере у отклањању неправилности које су се појавиле у обављању допунског рада и учинило све друго што је било неопходно да се отклоне уочени пропуси“. Заштитник грађана је јавно изразио незадовољство таквим исходом, а једна од лекарки која је на проблем указала тврди да се од пријављивања неправилности суочава са прогоном на послу, упркос допису Заштитника грађана руководству института и Министарству здравља у коме за њу, у складу са законом, тражи заштиту.

Грађани су суочени са дугим роковима за почетак лечења у „редовном“ поступку, те знајући да у лечењу правовременост игра велику улогу, опредељују се (ако им то финансијске могућности дозвољавају), суштински без праве слободе воље, да лечење плате у допунском раду јер ће оно почети неупоредиво брже.

Сасвим други поступак, отпочет због информације о камери у гинеколошкој ординацији, показао је још једну димензију проблема.

У поступку контроле утврђено је да су камере у ординацију доспеле како би сачувале скупно плаћену медицинску опрему која је необично често заказивала. Дешавало се то, према разумној сумњи директора установе, зато што је исправна опрема у државној болници смањивала прилив пацијената у приватним ординацијама, у којима је допунски радило исто медицинско особље.

Заштитник грађана обавештен је да случајеви злоупотребе допунског рада нису реткост и у наредном извештајном периоду бавиће се интензивно тим питањем и контролисаће рад здравствених установа.

Заштитник грађана сматра, без прејудуцирања исхода, да би Народна скупштина требало да преиспита, кроз јавно слушање или други погодан начин, да ли треба да опстане могућност да запослени у органу јавне управе (органу државне, покрајинске, локалне власти, јавној служби, организацији са јавним овлашћењима...), без посебних механизма заштите од злоупотреба, могу допунски да раде истоврстан посао у допунском раду (јавном или приватном), а да то не представља својеврстан сукоб интереса.

## Избеглице и расељени

Избегличко поглавље у Србији закорачило је у другу деценију без трајног решења за десетине хиљада људи. У расплитању разних чворова и у решавању многобројних проблема и питања избеглица и расељених грађана учествовали су међународне институције, државни органи наше и суседних земаља, међународна и европска заједница пружиле су финансијску и стручну помоћ, у многим акцијама су учествовале невладине и хуманитарне организације итд.

Извештаји, међутим, говоре да је Србија и даље прва у Европи, а дванаеста или тринаеста по броју избеглица и интерно расељених особа у свету.

Избегли и расељени посебно су тешко погођени свим општим проблемима који оптерећују грађане. Сарадња Заштитника грађана са Комесаријатом за избеглице у погледу решавања поднетих притужби била је примерна.

## РАД ОРГАНА УПРАВЕ – ДОБРА И ЛОША УПРАВА

### Право на добру управу

Заштитник грађана сматра да органи јавне управе не само да треба да сваки поступак који се тиче обавеза, права и на закону заснованих интереса грађана воде формално исправно и суштински правично, сврсисходно, објективно, транспарентно, ефикасно, стручно, брзо и љубазно, уз поштовање достојанства грађанина који стоји пред органом власти, већ да грађани на такав рад јавне управе имају право.

Свака друга притужба Заштитнику грађана односи се на ћутање администрације, спорост, неусклађеност процедура, очигледно погрешну примену закона и друга кршења начела добре управе.

Право на добру управу унето је у правни систем Европске уније као основно право њених грађана,<sup>12</sup> али у Републици Србији још није признато као такво. Заштитник грађана сматра да право на добру управу и код нас треба уврстити у основна права грађана, загарантована највишим домаћим правним прописима.

### Кодекс добре управе

Као први корак у том правцу, узимајући у обзир добра искуства других земаља и Европске уније (ЕУ), Заштитник грађана начинио је Кодекс добре управе и у присуству омбудсмана ЕУ уручио га председници Народне скупштине у јуну 2010. како би га парламент својим ауторитетом оснажио. Као модел за овај кодекс послужио је Европски кодекс доброг административног понашања (The European Code of Good Administrative Behaviour) који је, на основу посебног извештаја Европског омбудсмана и на његову иницијативу, усвојио Европски парламент Резолуцијом од 6. септембра 2001. године. Европски парламент је позвао Европског омбудсмана да свакодневно примењује овај кодекс када испитује правилност рада органа Европске заједнице, а како би се оснажило право грађана на добру управу. Кодекс би требало да представља водич за правилно понашање органа јавне управе како на републичком, тако и на покрајинском и локалним нивоима. До окончања извештајног периода Народна скупштина није предузела никакву активност тим поводом.

---

<sup>12</sup> Члан 41. Повеље ЕУ о основним правима.

## Реформа државне управе

Ниједан од зацртаних циљева реформе државне управе (деполитизација, рационализација, професионализација, модернизација) није до краја постигнут, а остваривање неких суштински није ни почело. Док реформу јавне управе многи стручњаци сматрају кључним проблемом транзиције, екстремна мишљења иду до тога да је „гломазни, неефикасни, непрофесионални, корумпирани и апсурдно скупи бирократски апарат, са 30 хиљада вишка запослених, природан савезник неспособне, похлепне и криминогене власти, у рату који воде против властитих грађана.“<sup>13</sup> Из хиљада обраћања Заштитнику грађана закључује се да грађани јавну управу често виде као привилеговану групу нерадника, „синекуру“ за заслужне страначке чланове, рођаке и пријатеље, крајње корумпирану службу, док из разговора са запосленима у управи током поступака контроле неретко произлази да они грађане сматрају за прекобројне предмете који пред њих постављају „можда правно основане, али нереалне захтеве“.

Заштитник грађана сматра да су за суштинску реформу у јавном сектору кључни деполитизација администрације и престанак праксе запошљавања у јавном сектору као мере социјалне политике (тежња да се посао да што већем броју људи, који ће бити што мање плаћени, а од њих се у тежњи за социјалним миром неће захтевати квалитет и одговорност). Свеобухватна функционална анализа јавног сектора предуслов је за рационализацију руковођену стварним потребама, а не популизмом.

Истовремено, охрабрују знаци да се држава почиње бескомпромисније борити против насиља и мање толерисати кршење закона, посебно од стране својих званичника и службеника. Опет се поклања пажња образовању, буди се и свест о значају здраве животне околине и других до скоро потпуно занемарених права која су од виталног значаја за квалитет живота данас и у будућности.

Међу позитивним примерима јесте ангажовање Министарства за рад и социјалну политику и коначно потписивање билатералног споразума о начину остваривања права готово 15.000 пензионера са мешовитим српско-босанским пензијама, чиме су доведени у равноправан положај са пензионерима који су део пензије остварили у другим бившим југословенским републикама. Пре потписивања споразума примали су умањену пензију, што је био предмет групне притужбе Заштитнику грађана, али и уставне жалбе Уставном суду.

Из свеукупног рада Заштитника грађана у 2010. произлази да је у Републици Србији још увек веома распрострањена пракса избегавања закона, налажења и коришћења „рупа“ у њима. Тако се одржава паралелизам нормативног и стварног, декларативног и практичног, и то како код оних који спроводе законе, тако и код оних на које се закони примењују.

Заштитник грађана сматра да није могуће променити тегобну стварност ако свако тражи да се поштују правила и закони, али очекује да то не важи баш за њега. Тај манир широко је распрострањен и уочава се како у поступцима контроле рада органа власти, тако и током разговора са грађанима. Одговорност запослених у органима власти неспорно је највећа – онај чији је посао да закон примењује на друге сам мора бити пример, а често то није случај. Пропусти на вишем нивоу власти, међутим, не могу бити изговор за непоштовање закона и неодговорност на нижем, па ни за непоштовање закона од стране грађана.

---

<sup>13</sup> Љиљана Татић, есеј „Реформа јавне управе“, фебруар 2010.

## Легализација

Заштитник грађана утврдио је масовне пропусте у спровођењу поступака легализације објеката, рушења нелегалних објеката и других поступака у вези са овим питањима. Пропусти су се огледали у вишегодишњем неизвршавању донетих решења о рушењу бесправних објеката, селективном рушењу, нетранспарентним поступцима по захтевима о легализацији итд.

Свим општинским и градским властима, као и Министарству за просторно планирање, упућен је низ препорука како би се унапредиле законитост и правилност, а пре свега транспарентност, објективност и ефикасност поступака легализације. У утврђивању препорука Заштитник грађана сарађивао је са ресорним министарством, као и са Сталном конференцијом градова и општина. Нови закон, међутим, дао је нова правна решења, чија се примена прати.

## Случај „несталих беба“

После вишемесечног истраживања које је обухватило више министарстава, органа локалне самоуправе и здравствених и других установа, Заштитник грађана утврдио је да није поштован или није постојао низ значајних административних процедура у вези са бебама рођеним у протеклим деценијама; да су се поједини органи, организације и службеници неодговорно односили према документацији, због чега она данас не постоји или није поуздана; да је постојао нехуман, бирократски однос појединих јавних службеника према члановима породица, али да се због свих недостатака у документацији и протекла времена (у појединим случајевима више десетина година), данас са сигурношћу, без посебног испитног поступка, не може оценити да ли је неко искористио службеничку немарност и неодговорност и неку бебу незаконито одвојио од породице.

Поједине мањкавости у процедурама су се одржале, те је Заштитник грађана дао и препоруке како би се оне у најкраћем року отклониле, а са њима и могућност да се у Републици Србији десе нови неизвесни случајеви „несталих беба“. Упућене су препоруке Министарству здравља, Министарству унутрашњих послова и Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Министарства су Заштитника грађана обавестила о поступању по препорукама, од којих је највећи део усвојен. Заштитник је оценио и да би доношење посебног закона могло допринети утврђивању коначне истине у овим случајевима.

О овом поступку Заштитник грађана је Народној скупштини доставио посебан извештај, који није разматран.

## ПРАВА ДЕТЕТА

Видљиви су напори државних органа Републике Србије да обезбеде што виши степен заштите права детета, нарочито на нормативном плану, али када се солидне норме и политике преточе на конкретан случај, учачају се бројни недостаци.

Извештајни период обележило је увођење начела инклузије (укључивања деце са неком врстом сметњи у развоју) у процес образовања, што је највећи напредак, али и изазов. Осим многих примера успешног спровођења новог темељног правила, констатовани су случајеви отпора како код појединих просветних радника, тако и код појединих грађана. Министарство просвете показује велико задовољство због чињенице да је остваривост принципа инклузивног образовања

потврђена у многим школама у Србији. Међутим, проблематични случајеви не добијају довољно институционалне пажње и помоћи већ се њихов значај умањује и релативизује. За децу и родитеље који су се нашли баш у тим ситуацијама, међутим, инклузија остаје неостварена шанса за друштвену интеграцију и развијање способности до највеће оствариве мере, што је витално право сваког детета.

Било је случајева насиља над децом, чак и најекстремнијих облика – смрти и сексуалног искориштавања, али и насиља која су деца починила. Сматрајући да се насиље у школама не може сузбити само санкцијама, нити да га могу решавати само наставници и родитељи, Заштитник грађана позивао је и медије да извештавају о последицама које носи насиље, о трајном утицају које оставља на жртве, на њихово самопоштовање и достојанство, али и на погубне последице по друштвену заједницу у којој се насиље толерише.

Најугроженије категорије деце су и даље деца са инвалидитетом или неком сметњом у развоју, деца без родитељског старања, деца у институцијама, деца ромске националности и деца која живе у сиромашним породицама.

Делујући превентивно, Заштитник грађана иницирао је измене и допуне Закона о играма на срећу ради одмицања кладионица од школа. Заштитник је посебно поздравио напоре градоначелника Београда који је ангажовањем градских инспекцијских служби утврдио да 61 кладионица и коцкарница у главном граду не испуњава прописане услове о удаљености од основних и средњих школа и позвао све градове и општине да спроведу сличне акције и помогну у заштити школске деце од недозвољеног организовања и непримереног утицаја игара на срећу.

## Деца улице

Процењује се да око 90% Рома узраста од 15 до 18 година не иде у школу и да су изложени различитим видовима радне експлоатације. Посебно је то видљиво у већим градовима, где бројна ромска деца просе и перу ветробране аутомобила на прометним и опасним раскрсницама.

Медији су забележили изјаву Заштитника грађана тим поводом да „нико не може проћи улицом на којој су деца принуђена на просјачење или шетати се мостом испод кога спава неко дете, зажмурити на то и остати неповређеног достојанства“.

Државни органи ретко када предузимају одговарајуће мере и такве се „активности“ правдају чињеницом да је то ромски начин живота, што је и нетачно и неприхватљиво, ако ни због чега другог оно зато што је и у Србији рад деце испод 15 година забрањен.

Влада Србије прихватила је иницијативу Заштитника грађана и у последњој недељи децембра 2009. ставила је у промет посебну доплатну марку за *децу улице*. Све маркице продате су у рекордном року и остварен је приход од 6.667,680 динара. Новцем је помогнут рад Свратишта за децу улице у Београду у 2010, а предвиђено је и финансирање сличних иницијатива у Новом Саду и Нишу. Заштитник грађана је овим поводом успешно сарађивао са Министарством финансија и са Министарством рада и социјалне политике које је као надлежни државни орган контролисало утрошак новца и које је пратило остваривање програма рада за децу улице током 2010. године.

Ипак, системско и трајно институционално решење за децу препуштену животу на улици још није пронађено.

## ДИСКРИМИНАЦИЈА

Заштитник грађана забележио је током 2010. у поступцима које је водио, као и из других сазнања, дискриминацију у раду органа јавне власти према особама са инвалидитетом, родну дискриминацију, дискриминацију особа мањинске сексуалне оријентације, дискриминацију припадника националних мањина, старијих особа и мањинских група.

Избор повереника за заштиту равноправности представља успостављање новог механизма правне заштите од дискриминације, који за Заштитника грађана има процесни и суштински значај.

Заштитник грађана по правилу више не покреће поступке по притужбама грађана на дискриминативан однос органа јавне управе ако претходно нису, у складу са законом, искористили расположиво правно средство и обратили се Поверенику за заштиту равноправности. Тек уколико грађанин и након поступка пред повереником аргументовано истиче да су му права и слободе повређени дискриминаторним радом органа јавне управе, Заштитник грађана такву притужбу узима у разматрање.

Из разлога предвиђених законом, Заштитник грађана може одлучити да притужбе на дискриминацију од стране органа јавне управе узме у рад и пре него што су искоришћена расположива правна средства. О таквим изузетним случајевима Заштитник грађана, у духу начела сарадње државних органа, обавештава Повереника за заштиту равноправности.

## ЗАШТИТА ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Непотпуно спровођење и неусклађеност појединих закона са основним законима којима је уређен положај националних мањина основни су проблеми остваривања Уставом и законом признатих индивидуалних и колективних права националних мањина.

Иако је суштина културне аутономије националних мањина дефинисана Уставом и посебним законима – Законом о заштити права и слобода националних мањина и Законом о националним саветима националних мањина – органи државне управе који би требало да обезбеде остваривање ових права нису успоставили одговарајуће начине како би се то у свакодневном животу, у различитим условима применило. У многим областима остваривање појединих права националних мањина отежава или онемогућава недостатак подзаконских аката, упутстава, правилника и других аката које би органи управе требало да донесу.

Проблеми постоје у остваривању права на службену употребу језика националних мањина у јединицама локалне самоуправе, државним органима, судовима, као и права да у јавне документе имена и презимена припадника националних мањина буду уписана на њиховом језику и писму. Различита пракса локалних самоуправа у вези с остваривањем права на службену употребу језика и писма доводи грађане у неравноправан положај у истом правном систему.

Заштитник грађана посебно је делотворно сарађивао са члановима Посланичке групе мањина у Народној скупштини, што сматра изузетно значајним.

## **Избори за националне савете националних мањина**

Избори и конституисање националних савета националних мањина били су у 2010. најзначајнији институционални помак у стварању услова за потпуније представљање мањина и остваривање њихових колективних права.

На тај изузетно значајан процес донекле је пала сенка због пропуста који су довели до кршења права појединих грађана (незаконитог коришћења њихових личних података) и због нарушавања самосталности националних савета као представничких тела националних мањина, до кога је дошло недовољно промишљеном и законски утемељеном, арбитрарном улогом Министарства за људска и мањинска права у појединим деловима тог процеса.

Заштитник грађана је, после поступка контроле и утврђивања пропуста, Министарству препоручио низ мера и активности, али и нормативних измена ради отклањања последица пропуста и спречавања да се понове у будућности. Иницирао је и измене, односно допуне Закона о националним саветима ради јачања гаранција њиховог легитимитета као представничких тела и њихове самосталности, односно заштите од неоправданог задирања државе у њихов рад.

Министарство за људска и мањинска права је, после јавне опомене због пропуштања обавезе да Заштитника грађана у законом одређеном и остављеном року обавести о спровођењу препорука, информисало Заштитника грађана о предузетим и започетим мерама и активностима.

У току поступка остварена је сарадња Заштитника грађана са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереником за заштиту равноправности, који су водили претходне поступке из своје надлежности и тако створили основу за свеобухватни приступ Заштитника грађана уоченим недостацима.

## **Етничка нетолеранција и дистанца**

Резултати истраживања који говоре о повећању етничке нетолеранције и дистанце и догађаји који те извештаје поткрепљују јесу ствар за бригу.

Банатско село Јабука било је у јуну 2010. поприште претњи и насиља према Ромима, за шта је окидач био трагичан догађај, али прави узрок јесте запостављање етничке нетолеранције на коју држава и друштво у прошлости често нису налазили прави одговор. Тако се десило да легитимни захтеви за индивидуалном одговорношћу починилаца кривичног дела у Јабуци буду замењени уличним прогоном, насиљем над целом етничком групом и позивима на линч недужних. Тужилаштво у Панчеву реаговало је професионално и одлучно. Полиција је поступала у складу с правилима струке. Челници локалне самоуправе показали су одговорност, а председник Републике Србије и Заштитник грађана посетили су Јабуку на дан сеоске славе, настојећи да ставе тачку на епизоду екстремне етничке нетолеранције.

У другом забрињавајућем инциденту, полиција је брзо расветлила напад на припадника горанске националне мањине у Борчи, на чији објект је бачена бомба која је проузроковала велику материјалну штету и страх.

После четири туче у Темерину чији су виновници и жртве били припадници различитих етничких група – имајући у виду и реаговања невладиних организација, медија и јавног мњења на те догађаје – Заштитник грађана посетио је то место, извршио надзор над радом локалне полицијске станице и разговарао са представницима локалне заједнице и грађанима.

Стабилности заједнице и социјалној сигурности грађана свакако нису доприносили графити мржње исписани на српском и мађарском језику, нити су то чинили поједини медијски извештаји који широј заједници сензационалистички и некритички преносе такве поруке, извлачећи их понекад из контекста.

Ниједан од наведених случајева није (само) локални проблем. Ретке су локалне заједнице које таквим изазовима могу одолети ослањајући се искључиво на сопствене ресурсе. Да би друштво у Србији баштинило богатство мултикултуралности, нису довољне уставне и законске гаранције већ и практична социјална интеграција заснована на поверењу и разумевању. Закони и институције требало би да су део одговорне друштвене политике која у остваривање интеграције активно укључује и цивилно друштво, и цркве, и верске заједнице и мањинске самоуправе, а нарочито медије. Уставна решења, заснована на међународним стандардима заштите људских и мањинских права морају се практичније претакати у ниже нормативне оквире и, што је најбитније, доследно спроводити, како би се сузбила делимична друштвена дезоријентација која једнако погађа и већину и мањине.

### **Запошљавање припадника националних мањина у јавним службама**

На основу података које је прикупио истраживањем о заступљености припадника националних мањина као државних службеника и намештеника у државним органима управе, јавним службама и предузећима, Заштитник грађана је утврдио да већина органа државне управе и јавних служби не примењује прописе, не планира мере у вези с повећањем запослености припадника националних мањина и не води евиденцију о националној структури запослених, између осталог, и због тога што нису развијене потребне административне процедуре. Изузетак од ове негативне праксе јесу органи Аутономне Покрајине Војводина, али и Министарство спољних послова, Министарство унутрашњих послова, те Управа царина, Управа за трезор и Пореска управа у Министарству финансија, који воде поменуту евиденцију и на основу ње планирају и примењују одговарајуће мере.

Заштитник грађана упутио је председнику Владе Републике Србије, уједно и председавајућем Савета за националне мањине Републике Србије, иницијативу за припрему и доношење законског основа за уређење ове области. О иницијативи до краја извештајног периода није одлучивано.

Такође је мишљењем, које је упутио Народној скупштини, подржао амандмане Посланичке групе националних мањина којим је обезбеђено да се приликом рационализације рада локалних самоуправа води рачуна о томе да припадници националних мањина буду одговарајуће заступљени у њиховом раду и службама.

### **Положај Рома**

Заштитник грађана посебно прати остваривање права припадника ромске националне мањине, што је посебно осетљиво питање. Упркос предузетим активностима државних и покрајинских органа и појединих јединица локалне самоуправе, положај Рома није битно унапређен током 2010. године. Осим тога, друштвена неосетљивост и институционална амбивалентност за положај и проблеме Рома који су исказани приликом расељавања нелегалних ромских насеља у Београду, без правовременог претходног обезбеђивања нужног смештаја и расистичких напада на Роме у банатском селу Јабука, указују на то да

постоје сложени проблеми како у вези с њиховом друштвеном интеграцијом, тако и у вези с дискриминацијом, сузбијањем сиромаштва и решавањем социјално-економских и културних права. Омбудсман је указао на то да решавање проблема попут размештања Рома и других становника из нехигијенских нелегалних насеља мора да се оствари уз поштовање успостављених општих стандарда, уз обезбеђење реалних основа за даљу социјално-економску интеграцију, спречавање просторне сегрегације или међуетничких напетости, јер би у супротном могло да дође до разбуктавања социјалне и етничке нетолеранције. У случају утврђене дискриминације над ромском девојчицом у образовном систему, Заштитник грађана је констатовао одсуство ефикасних и делотворних мера инспекцијских органа, као и одговарајућих подзаконских аката о ближим критеријумима за препознавање дискриминације у установама образовања и васпитања и предложио мере за превазилажење те ситуације у пракси.

Сматрајући да су проблеми са којима се Роми суочавају у вези с остваривањем права озбиљни и бројни, те да су им институције из различитих разлога недоступне, Заштитник грађана је свој рад организовао и у ромским насељима где прима притужбе грађана.

## **Правно невидљиве особе**

Заштитник грађана се током 2010. бавио проблемом тзв. правно невидљивих грађана, односно особа које нису уписане у матичне књиге или друге евиденције (најчешће интерно расељени грађани са територије Косова и Метохије, понајвише Роми), те због тога не могу да остварују грађанска права. Заштитник грађана водио је више поступака контроле који су окончани уписом у матичне књиге и издавањем докумената овим лицима, а ради решавања овог питања на системски начин Заштитник грађана посредује између Министарства за државну управу и локалну самоуправу, агенција Уједињених нација, Европске комисије и релевантних невладиних организација.

Значајна је пресуда Европског суда за људска права у случају Милановић против Србије где је у децембру 2010. суд нашао да је Србија прекршила Европску конвенцију о људским правима зато што у периоду од 10 година није заштитила припадника организације Харе Кришна из Јагодине од континуираних физичких напада. Изостало је извршење позитивне обавезе државе да заштити припаднике рањивих мањинских, религиозних група. Омбудсман је пре одлуке Европског суда водио поступак о том случају, али није успео издејствовати делотворну полицијску истрагу.

## **Опасност од политизације**

Решења Закона о националним саветима националних мањина могу омогућити да политичке партије националних мањина, а посредно и друге политичке партије, директно утичу на формирање мањинских самоуправа, а да индиректно управљају њиховим радом и доношењем одлука. Тиме би се могао суштински нарушити концепт мањинских права чији концепт лежи у сфери културне аутономије, а у оквиру кога треба да се, одвојено од политичких процеса, остварују права на службену употребу мањинског језика, образовање и информисање на мањинском језику, те очување националног идентитета.

## ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

И поред Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, који је Србија као прва земља у региону усвојила још 2006, донете Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом и потписане Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, грађани са инвалидитетом суочавају се са дискриминацијом и маргинализацијом због неспровођења прописа, али и пропуста у другим законима. На такав закључак упућује и више од 100 притужби особа са инвалидитетом које је Заштитник грађана примио у 2010. години. Четвртина притужби оцењена је као основана, поступци су успешно вођени и грађани су остварили своја права.

Особе са инвалидитетом су и даље значајно искључене из јавног, политичког и културног живота и суочавају се са проблемима у образовању, запошљавању и остваривању других права. Посебно тешки случајеви из досадашње праксе Заштитника грађана јесу проблеми са којима се суочавају деца са инвалидитетом и њихови родитељи у настојању да им обезбеде неопходни третман и помагала, као и старија лица са инвалидитетом чији је број заправо много већи од видљивог, јер многи нису у могућности да се обрате надлежнима ради заштите својих права.

Приоритет сарадње коју је Заштитника грађана успоставио са Националном организацијом особа са инвалидитетом Србије (НООИС) јесте спречавање дискриминације особа са инвалидитетом у образовању ради што делотворније заштите њихових права.

Најупитнији је боравак особа са инвалидитетом у институцијама затвореног типа које онемогућавају њихову интеграцију у друштво у било којој мери. Најчешће су услови у њима лоши и недостаје им стручно и друго особље, што је последица недостатка средстава и инерције институција према таквом стању.

Током 2010. Заштитник грађана обавио је 15 контролних посета институцијама у којима су смештене особе које зависе од туђе неге и помоћи.

## РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

Србија је коначно добила дуго очекивана системска документа од значаја за институционално регулисање равноправности полова, и то Националну стратегију за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности и Закон о равноправности полова. Заштитник грађана је поздравио доношење овог закона, а пре његовог доношења је у Народној скупштини указао на значај задржавања појма „род” и на неопходност установљивања сталног радног тела или одређивања запослених за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности у органима јединица локалне самоуправе. Народна скупштина је приликом усвајања закона прихватила мишљење Заштитника грађана.

Међутим, иако су створени основни нормативни оквири, Заштитник грађана примећује недостатак капацитета за примену законских прописа и потребних практичних мера. Смањење општег нивоа насиља, па и оног који се дешава на улицама, спортским стадионима и другим јавним местима, почиње сузбијањем насиља у породици, чије су најчешће жртве жене. На случајеве породичног насиља, који су најочигледнија последица структуралне дискриминације, Заштитник грађана најчешће реагује по сопственој иницијативи. Испитујући те случајеве, констатоване су слабости у размени информација између институција, пре свега полиције, центара за социјални рад и здравствених служби. Протоколи

о сарадњи тих органа у случајевима породичног насиља на локалном нивоу или не постоје или се у неким случајевима неефикасно примењују. Органи управе у својим организационим структурама и начинима рада често примењују стереотипе о родним односима и породично насиље третирају као приватни однос мушкарца и жене и родитеља и деце, што доводи до неблаговремене примене расположивих законских овлашћења. Недостају јасно дефинисани поступци и мере, „стандардне процедуре“, а државни службеници имају исувише широко „дискреционо“ право да одлуче о начину поступања у конкретном случају. Неопходно је и да се активности надлежних локалних органа изместе „из канцеларије“ на терен у циљу бољег праћења и реаговања на ове ситуације.

У том смислу потребна је институционалнија, уређенија сарадња између стручних тимова како унутар центара за социјални рад, подручних полицијских управа и правосудних органа, али и других актера на нивоу локалних самоуправа, што се може постићи доношењем детаљних упутстава о поступању запослених у тим органима у случајевима породичног насиља, што је у неким срединама већ учињено.

Заштитник грађана изразио је у посебном коментару Комитету за људска права УН неслагање са ставом 47. државног извештаја о спровођењу Пакта о грађанским и политичким правима. У државном извештају се тврди да се родна равноправност и свеобухватна заштита жена у пракси доследно примењују, а да одређене разлике између полова постоје услед природних разлика у психофизичкој структури, због репродуктивне улоге жене и заштите материнства. Сазнања Заштитника грађана, на основу поступака контроле и истраживања, упућују на другачији закључак – у Србији постоји дискриминација жена, и то на свим нивоима остваривања њихових права и слобода (наравно, не свугде и у сваком моменту). То илуструје и чињеница да је Парламентарна скупштина Савета Европе запретила суспензијом права гласа делегацији из Србије јер у њој нема ниједне жене.

## **Права припадника сексуалних мањина**

Београду је 2010. по први пут без последица по физички интегритет учесника одржана годишња јавна манифестација припадника мањинске сексуалне оријентације и других грађана који се залажу за сузбијање дискриминације ЛГБТ особа.

Одржавање Параде поноса у Београду европске институције поздравиле су као напредак за Србију, али Парада поноса 2010. остаје горак догађај.

Изузетно снажне полицијске снаге за контролу и разбијање демонстрација сачувале су неколико стотина учесника Параде поноса од вишеструко бројчано надмоћнијих нападача, који су насртаје планирали и спроводили на очигледно организован начин.

Присуство и обраћање министра за људска и мањинска права није било довољно да се отклони утисак да је политичка елита „окренула главу на другу страну“ и препустила полицији да се пендрецима и сузавцем бори против нетолеранције, мржње, предрасуда, нагомиланих фрустрација, последица урушавања система вредности, маргинализације културе и образовања... Иако је физички интегритет учесника сачуван, порука Параде поноса да другачије само по себи не значи и опасно и да се не мора крити остала је заклоњена сликама насиља и мржње на београдским улицама. Популистичке изјаве о штети по јавну и приватну имовину заобилазиле су чињеницу да штету нису начинили учесници Параде

поноса, већ они који су на њих желели да насрну, и биле су много звучније од ретких изјава са врха власти о неопходности да се са насиљем не прави компромис и да оно не може било чим да се правда.

У време одржавања Параде поноса нападнута је зграда Заштитника грађана и на њој су поломљени готово сви прозори. Поред повређених полицајаца и материјалне штете још једном је потврђено да активно и гласно бављење „непопуларним“ темама у Србији још увек доноси одређени ризик.

Једна од последица Параде поноса јесте и велики број особа лишених слободе у Београду и задржаних у затворима широм Србије до окончања судског поступка. Заштитник грађана констатовао је да држање у притвору са образложењем да се тиме спречава поновно извршење кривичног дела у овом случају тешко може бити оправдано – Парада поноса није свакодневна манифестација и ЛГБТ особе не окупљају се на улици сваки дан. У том смислу, такав притвор могао би се схватити као својеврсна неформална санкција сама по себи. Заштитник грађана није примио ниједну притужбу тих особа којом се указује да су били изложени злостављању или мучењу у притворској јединици, нити да су били у лошијем смештају од осталих притвореника.

## ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ

Заштитник грађана прати остваривање права грађана лишених слободе која се налазе у притвору, затворима, полицијском задржавању, на извршењу мера безбедности, у социјалним и психијатријским стационарним установама.

Заштитник грађана је током 2010. поступао у око 230 предмета по сопственој иницијативи и притужбама лица лишених слободе, обавио је око 50 контролних посета полицијским станицама, притворским јединицама, затворима и стационарним социјалним и психијатријским установама (15 посета полицијским станицама, 20 посета затворима и притворским јединицама и 15 посета стационарним социјалним и психијатријским установама). Притужбе су се односиле најчешће на недостатке у смештајним и осталим животним условима лица лишених слободе, а није било притужби на тортуру као институционалну, системску појаву.

На основу резултата извршених контрола и континуираног праћења стања, Заштитник грађана сматра да у Србији не постоји системска тортура.

Ипак, постојећи услови смештаја лица лишених слободе су толико лоши да се у једном броју случајева могу окарактерисати као понижавајући, нехумани. Проблеми најчешће проистичу из пренасељености. Капацитет затвора у Србији је за око половину мањи од броја особа које у њима бораве.

Велики број затвореника у Србији нема лежај, спава на поду, борави у влажним просторијама без природне светлости и ваздуха. То непосредно утиче на остваривање основних људских права тих грађана, а посредно и на друштво у целини – лоши животни услови, неупосленост и недостатак адекватног третмана, као и одсуство било какве перспективе код осуђених, подстичу појаву рецидива.

Потребно је хитно изграђивати нове и проширивати постојеће капацитете, примењивати алтернативне мере и санкције. Наводи у Стратегији Владе Србије<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Стратегија Владе Србије за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015. године.

о слабостима затворских капацитета указују на спремност државе да исправно сагледа и прикаже стање у затворском систему. Међутим, забрињава да се ти недостаци понављају из године у годину. Уз сталне позиве на оштрију казнену политику, као и на увођење огромног броја прекршаја за које је предвиђена казна затвора, обим и динамика мера предвиђених у овој стратегији (алтернативне санкције, градња нових затвора, отпусти, амнестија) не стварају оправдано очекивање да ће проблем пренасељености ускоро бити ефикасно решен. Заштитник грађана сматра и да изградња затворских капацитета, без довољно радних места и плата довољних да се део дана посвети деци, породици, пријатељству, те без стручно осмишљене и правилно спроведене ресоцијализације особа лишених слободе, неће решити суштину проблема. Од кључног дугорочног значаја јесте и превентива – враћање хуманистичких садржаја у образовање и давање доступне и привлачне алтернативе деликвентном понашању (и то не кроз апстрактне медијске кампање већ стварањем конкретних могућности за бављење спортом, културом, уметношћу...) Посебну пажњу завређују особе смештене у установе социјалне и здравствене заштите. Потребно је створити услове за повратак што већег броја грађана са психичким и интелектуалним сметњама у природно окружење и на тај начин битно умањити број особа смештених у гломазним стационарним установама. Приликом обиласка стационарних социјалних и здравствених установа за лечење ментално оболелих, Заштитник грађана је констатовао да су прегломазне, пренасељене, руиниране. Отежавајућа околност је што рад тих установа није прецизно правно уређен. Често су то азили који своје кориснике, односно пацијенте непримерено и трајно удаљавају од заједнице слободних људи. Утврђени су случајеви да корисници, односно пацијенти у њима бораве без своје сагласности и судске одлуке. Сличан проблем постоји и код боравка старих лица у државним и приватним установама за збрињавање – за њихово задржавање у таквим установама без њихове воље нема никаквог правног основа.

Србија је ратификовала OPCAT (Optional Protocol to the Convention against Torture), али већ неколико година касни са одређивањем NPM-a (National Preventive Mechanism). Заштитник грађана је, у складу са својом надлежношћу и дужностима, у циљу остваривања системске превенције тортуре формирао Превентивни механизам за мониторинг установа у којима су смештена лица лишена слободе. Превентивни механизам, мултидисциплинарни тим састављен од правника, лекара форензичара, психијатара и психолога, овлашћен је да у име Заштитника грађана несметано, без претходне најаве, посећује установе у којима се налазе лица лишена слободе и приступа свим просторијама у овим установама, да изврши увид и прибави копије релевантне документације без обзира на степен њене тајности, као и да поверљиво, без икаквог надзора, разговора са лицима лишеним слободе и особљем у установама. Приликом мониторинга установа, посебну пажњу посвећује положају деце, старијих малолетника, млађих пунолетника, особа са инвалидитетом, особа са посебним потребама, болесних, старих особа, особа ЛГБТ оријентације, жена, припадника националних мањина, припадника верских заједница и странаца.

Заштитник грађана има став да решења за борбу против криминала нису емитовање снимака хапшења окривљених и дуготрајни притвор већ ефикасно и квалитетно спроведени судски поступци и практично превентивно деловање.

## **ПОЛОЖАЈ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА**

Закон о удружењима, донет 2009, показао се као солидан нормативни оквир за регистрацију и рад организација цивилног друштва. У наредном периоду

препоручује се његова доградња како би се омогућило да удружења чије су активности од општег интереса, за разлику од удружења која обављају активности од значаја само за своје чланове, добију могућност пореских олакшица.

Организације цивилног друштва које се залажу за унапређење поштовања људских права, посебно права рањивих група, и даље су повремено на мети насиља. Постоји одређена доза „непријатељства“ у делу друштва према невладиним организацијама за заштиту људских права, чији се лидери виде као непријатељи традиционалних вредности, понекад чак и као издајници.

Иницијатива младих за људска права добила је претеће писмо због активности усмерених на осуду ратних злочина и сећања на жртве без обзира на њихову националност. У писму се њеним члановима „налаже“ да за годину дана напусте Србију и преселе се у Федерацију БиХ, због њихове подршке жртвама рата у Тузли. У писму се каже да ће до пресељења бити праћени и да ће им, ако се не иселе, „судити преки суд“.

Влада је у априлу 2010. донела уредбу о оснивању Канцеларије за сарадњу с цивилним друштвом, чији је основни задатак подстицање сарадње органа државне управе са удружењима и другим организацијама цивилног друштва. Министар за државну управу изјавио је после доношења ове уредбе да ће оснивање канцеларије допринети ефикаснијем решавању социјалних и других проблема који захтевају ангажовање свих друштвених ресурса.

Дужност државе заиста јесте стварање подстицајног окружења за рад организација цивилног сектора, што проистиче из важећих међународних стандарда људских и мањинских права, као и праксе међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Још пре, државни органи морали би се сами уздржати од сваког акта и радње којима се неосновано задире у слободу удруживања. Заштитник грађана примио је у октобру 2010. притужбу Друштва судија Србије због тога што је Високи савет судства од тог удружења захтевао низ података о раду његових органа, позивајући се на непостојећи правни основ. Заштитник грађана оценио је да је таквим поступањем високог државног органа прекршена слобода удруживања, а до дана подношења извештаја Високи савет судства није извршио препоруку Заштитника грађана о начину отклањања учињеног пропуста.

Током 2010. преминула је истакнута активисткиња цивилног друштва Биљана Ковачевић Вучо. Остала је упамћена по отворености и бескомпромисности својих критичких ставова према појавама и случајевима кршења људских права. Цивилни сектор и Србија изгубили су пуно њеним одласком.

## КОСОВО И МЕТОХИЈА

У делу Републике Србије, Покрајини Косово и Метохија (КиМ), Заштитник грађана није у могућности да остварује своје надлежности на начин прописан Уставом и законом. Сходно оперативном ставу 11(ј) Резолуције 1244(1999) Савета безбедности, УНМИК је обавезан да штити и унапређује људска права на КиМ. У тој покрајини функционише омбудсман са седиштем у Приштини, са којим Заштитник грађана није успоставио сарадњу. У исто време, према доступним информацијама и на основу навода из притужби, грађани на КиМ, посебно они неалбанске националности који живе у енклавама, таоци су текућих политичких процеса и суочавају се са кршењима права непојмљивим у остатку данашње Европе.

Заштитник грађана, у мери у којој је то могуће, настоји да помогне грађанима свих националности са КиМ који му се обраћају, полазећи од става да је, према Уставу Србије, то део наше земље, као и од става да су људска и грађанска права универзална права. Већина притужби односи се на остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, као и радног права.<sup>15</sup> Међутим, Заштитнику грађана није омогућено да на територији КиМ врши контролу рада органа јавне власти, па ни оних који примењују републичке прописе. Заштитника грађана су органи ЕУЛЕКС-а, преко Министарства за КиМ, обавестили да на територију ове покрајине може доћи само ако администрацији наведе да путује из приватних разлога, што он није прихватио.

## **Извештај о трговини органима**

Забринут због извештаја о најтежим и најнечовечнијим кршењима људских права грађана Србије на територији Републике Албаније, као што су нестанци, смрт, нехуман третман, трговина људским органима, Заштитник грађана предложио је вршиоцу дужности албанског омбудсмана да се у албанској јавности и институцијама заложи за „независну и потпуну истрагу, без политичких обзира и конотација“, о изнетим тврдњама.

Са врха институције Албанског омбудсмана Заштитнику грађана стигао је одговор у коме је изражена сагласност са ставовима Заштитника грађана и залагање за независну и потпуну истрагу свих наводних злочина, увек и на сваком месту.

## **НЕЗАВИСНОСТ, УСЛОВИ ЗА РАД**

У поређењу са већином европских држава, Заштитник грађана је као институција омбудсмана успостављен релативно касно, два века пошто се то десило у нордијским државама, пола века касније него у највећем броју других. Концепт независних контролних органа нов је у Републици Србији и стога не чуди што се готово сви суочавају са изазовима својој независности и недовољним разумевањем њихове институционалне улоге. Заштитник грађана основан је да би, као независан и самосталан државни орган, штитио права грађана, контролисао рад органа јавне власти и старао се о заштити и унапређивању поштовања људских и мањинских слобода и права.<sup>16</sup> Независни контролни државни органи те врсте нису саветодавна тела и не постоје да би с времена на време дали савет или коментар који органи власти и њихови руководиоци могу или не морају уважавати. Сазревање тог сазнања, међутим, не пролази без различитих облика дезавуисања сврхе Заштитника грађана и отежавања рада институције који могу бити тумачени и као притисак на њу.

Више од три године после избора првог заштитника грађана и пет година од доношења Закона о Заштитнику грађана, у току 2010. створени су по први пут основни просторни и технички услови за рад овог државног органа. Заштитник грађана се по први пут уселио у адекватан простор (и даље привремен, пети по реду) у мају 2010. године. То упркос чињеници да је влада имала обавезу да на предлог Заштитника грађана обезбеди простор за рад органа до ступања на снагу акта о систематизацији радних места у стручној служби, а тај акт је на снагу

---

<sup>15</sup> Детаљан приказ рада по притужбама са КиМ дат је у посебном делу Извештаја.

<sup>16</sup> Члан 138. став 1. Устава РС, члан 1. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана.

ступио 6. новембра 2007. године. Недостатак простора значио је и немогућност запошљавања сарадника у првом, најкритичнијем периоду рада институције.

Влада Републике Србије је без обавештавања, а камоли сагласности Заштитника грађана, у току 2010. предложила ребаланс буџета којим је Заштитнику грађана смањен износ средстава за плате запослених. Влада је тако истовремено једном руком дала простор за стручну службу Заштитника грађана, а другом узела средства за плате оних који у њој тек треба да буду запослени, иако су та средства првобитним Законом о буџету била предвиђена. Закон иначе не омогућава Влади да предлаже буџет, па ни смањивање буџета Заштитника грађана без његове сагласности, али то је овом приликом пренебрегнуто. Та грешка је касније морала бити исправљена новим ребалансом.

Влада је, такође, одбила да из буџетске резерве омогући набавку опреме коју је провалник украо из привремених просторија Заштитника грађана на Новом Београду. Претходно је Заштитник грађана службено и јавно упозоравао на то да простор у коме ради не испуњава основне услове за боравак државног органа. Министарство унутрашњих послова одбијало је да тај простор обезбеђује јер није био обухваћен одговарајућом уредбом владе, иако је полицијско обезбеђење предвиђено актом о раду стручне службе Заштитника грађана, на који је сагласност дала Народна скупштина. Тек после посете председника републике Заштитнику грађана у том простору и његовог јавно израженог става да се Заштитнику грађана и другим независним органима мора обезбедити простор за нормалан рад, влада је почела решавати проблем, бар у погледу Заштитника грађана.

Заштитник грађана је, према одлуци владе из 2007, требало да се пресели у зграду Врховног суда Србије у Ресавској улици одмах по иселењу Врховног суда Србије, али се у зграду, упркос одлуци владе, уселио Високи савет судства. Влада је касније донела нову одлуку којом је од Заштитника грађана и формално одузет простор у Ресавској улици (који му је претходно био додељен на трајно коришћење) и дат му је на привремено коришћење простор у Делиградској улици, док се не стекну услови за пресељење у зграду у Карађорђевој улици бр. 48, што би требало да буде коначно решење. Процењује се да је за реновирање те зграде потребно више од 10 милиона евра.<sup>17</sup>

Заштитник грађана морао је да демантује и изјаве министарке финансија да предлог буџета за 2011. садржи повећања у јавној потрошњи јер су у њему „вишеструко“ повећани издаци за рад независних органа у које је набројала и Заштитника грађана.

Пример дезавуисања сврхе и рада независних контролних органа реакција је Високог савета судства на одлуке и ставове ових органа које су они заузели водећи поступке из своје надлежности проводом спроведеног (ре)избора судија и јавних тужилаца.

Челници независних контролних органа, посебно Повереник за информације од јавног значаја и заштитник грађана, „прозивани“ су у појединим медијима због висине њихових плата (Заштитник грађана по закону треба да прима плату у висини плате председника Уставног суда, што није увек био случај, а повереник

---

<sup>17</sup> Зграда у Карађорђевој 48, изграђена почетком прошлог века, пропадала је у претходном периоду због нерешених имовинских односа и коришћења за потребе снимања филмова, организовања журки и сличне намене супротне њеној сврси и значају.

плату у висини судије Врховног суда Србије, што такође није случај). Немогућност да потроше буџетом предвиђена средства јер нису могли да запосле потребне сараднике завредила је и наслов у једним дневним новинама: „Буџити буџет“.

*Расипају се!*

*Занимљиво је да пет државних институција има чак и вишак пара у буџету! Повереник за информације од јавног значаја Родољуб Шабић, омбудсман Саша Јанковић, Агенција за борбу против корупције, Државна ревизорска институција и Координационо тело за Прешево, Бујановац и Медвеђу укупно су узели 202.744,341 динар више из буџета за ову годину него што им реално треба. Тај новац, како је предвиђено ребалансом који Скупштина треба да усвоји, они ће вратити у државну касу. Највећи 'вишак' после рекордера Родољуба Шабића (69.499,435) има главни ревизор Радослав Сретеновић, и то чак 61.791,000 динара.<sup>18</sup>*

Коректна информација је да је проценат извршења буџета Заштитника грађана 92%, при чему је у републичком буџету остао део непотрошених средстава на позицијама: плате, додаци, накнаде и доприноси запосленима (искоришћено 91%), социјална давања запосленима (искоришћено 54%), трошкови путовања (искоришћено 95%), поправке и одржавање (искоришћено 66%), порези и таксе (искоришћено 75%).

Одлука Заштитника грађана да званично присуствује церемонији доделе Нобелове награде за мир, пошто је из Министарства спољних послова саопштено да то неће учинити амбасадор Србије у Норвешкој, и сама довољно тешка због услова у којима је донета, доживела је додатну контроверзу након што су медији пренели саопштење из Владе Републике Србије да Заштитник грађана путује као специјални изасланик председника владе.

Сарадња са владом имала је и успона. У августу 2010, после састанка са Заштитником грађана, председник Владе Србије позвао је све органе управе на потпуно поштовање обавезе сарадње са Заштитником грађана у поступцима контроле и спровођења препорука овог органа. Председник владе и Заштитник грађана претходно су заједнички оценили да недостатак одговорности за свесне, понекад и намерне пропусте и кршења права руши поверење у институције и демотивише савесне државне службенике. Сложили су се о потреби да се са посебном хитношћу и пажњом воде сви послови администрације према правним лицима против којих су покренути поступци због сумње да су својим незаконитим или некоректним понашањем оштетили грађане.

Председник владе и Заштитник грађана сложили су се о потреби већег старања државних органа о извршавању законске обавезе послодаваца да радницима ушлаћују доприносе у пензијске и друге обавезне јавне фондове. Заштитник грађана инсистирао је да државни органи и јавне институције не треба да послују са послодавцима који неуредно извршавају обавезе према својим радницима.

Председник владе је на састанку са Заштитником грађана у августу 2010. најавио да ће влада, у складу са законском обавезом, одлучити о иницијативама које јој је поднео Заштитник грађана, посебно иницијативи за измену члана 50. Закона о култури због угрожавања права запослених у установама културе, и о иницијативи да се конкретизује начин на који се остварује уставна обавеза старања о заступљености припадника националних мањина у органима јавне власти. Међутим, до окончања извештајног периода то се није десило.

---

<sup>18</sup> Дневни лист *Курир* од 23. новембра 2010, страна 2.

Народна скупштина усвојила је у току 2010. измене Пословника којима је била створена могућност политичке контроле независних контролних органа кроз механизам усвајања/неусвајања њиховог извештаја и покретања поступка одговорности у случају да извештај не буде усвојен. Претходно је исто правило било предвиђено Предлогом закона о Народној скупштини, па из њега одлуком предлагача повучено, пошто је Заштитник грађана поднео амандмане. Заштитник грађана и други независни органи указивали су на мањкавост таквог поступка, међутим тек је после критика из међународне заједнице, пре свега Европске комисије и Европског парламента, Пословник поново измењен и новим правилима створен основ за постизање равнотеже између Уставом утврђених принципа независности контролних органа, с једне, и скупштинског надзора над њиховим радом као одраза демократског принципа одговорности свих на јавној функцији, с друге стране. Пословником, међутим, и даље није утврђен начин остваривања одредаба Закона о Заштитнику грађана о сарадњи Народне скупштине и Заштитника грађана, иако је Законом о Заштитнику грађана, донетим 2005, био предвиђен рок од шест месеци од ступања закона на снагу да Народна скупштина усклади одредбе свог пословника са њим. Заштитник грађана је још 2008. Народној скупштини послао низ потребних амандмана на Пословник, а они никада нису размотрени.

## **ЈОШ БЛИЖЕ ГРАЂАНИМА**

Током 2010, осим редовних посета ради вршења контроле над радом органа јавне власти, Заштитник грађана је у више наврата (пет пута) превентивно посетио општине Бујановац, Медвеђа и Прешево, а затим и Сомбор, Зрењанин, Неготин, Ужице, Димитровград и Краљево. Током посета одржани су радни састанци са представницима локалне самоуправе, организоване су трибине и округли столови и примане су притужбе грађана.

## **Сарадња са Покрајинским и локалним омбудсменима**

Сарадња Заштитника грађана са Омбудсманом Аутономне Покрајине Војводине и омбудсменима локалних самоуправа уређена је законом, а одвија се кроз званично прослеђивање притужби и сарадњу на раду по њима, размену добрих пракси, те повремене заједничке тренинге за запослене у стручним службама. До краја 2010. мање од 10% локалних самоуправа изабрало је локалног омбудсмана и многи од њих суочавају се са озбиљним проблемима у остваривању своје независности или осигуравању нужних услова за рад. Омбудсман и Покрајински омбудсман посебно блиско сарађују у погледу заштите права националних мањина и дали су мањи број заједничких препорука и у областима права детета и родне равноправности.

У пракси се све чешће појављује проблем сукоба надлежности локалних, покрајинског и националног омбудсмана који проистиче из неусклађености Закона о Заштитнику грађана и локалних и покрајинских прописа о раду омбудсмана. Покрајински и један број локалних прописа „својим“ омбудсменима утврђују делокруг рада који се поклапа са законом утврђеним делокругом рада републичког омбудсмана, па чак иду и шире од тога. Проблеми настају и због конфузије идентитета која настаје услед чињенице да је Закон о локалној самоуправи за локалне омбудсмане предвидео исти назив који су Устав и Закон о Заштитнику грађана дали републичком омбудсману.

Заштитник грађана је у 2010. примио 314 притужби које се односе на рад локалних самоуправа. Преко локалних омбудсмана примио је 82 притужбе, а девет притужби је њима послао на надлежност.

# I КЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

## Правни оквир за рад Заштитника грађана

Заштитник грађана Републике Србије независан је и самосталан државни орган уведен у правни поредак Републике Србије 2005. Законом о Заштитнику грађана<sup>19</sup> (у даљем тексту: Закон) и, накнадно, утврђен је Уставом Републике Србије.<sup>20</sup>

Независност Заштитника грађана један је од основних принципа институције који је преузет из међународних докумената о омбудсману и који подразумева да је Заштитник грађана организационо и функционално одвојен од органа управе<sup>21</sup> чији рад контролише. Из принципа о независности произлази принцип самосталности Заштитника грађана који подразумева да самостално обавља послова из своје надлежности, односно који забрањује било коме да утиче на његов рад и поступање.

Таквим уставноправним дефинисањем Република Србија је успоставила концепт парламентарног омбудсмана општег типа. Заштитник грађана је државни орган задужен за заштиту и унапређење људских и мањинских слобода и права грађана. Заштитника грађана бира Народна скупштина, насупрот мањем броју земаља у којима општег или специјализоване омбудсмане поставља извршна власт.

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права. Устав и закон истовремено прописују да Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини.

## Делокруг рада Заштитника грађана

У релативно брзом поступку ослобођеном претераних формалности, Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако је реч о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана испитује (Устав и закон кажу – контролише) да ли је неки орган јавне управе законито и правилно радио у ствари која се тиче права, слобода или на закону заснованих интереса грађана. Ако то није био случај, Заштитник грађана констатује пропуст и препоручује како га отклонити у том и другим случајевима. Много више него формално поштовање закона, Заштитник грађана испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу

---

<sup>19</sup> Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07).

<sup>20</sup> Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику РС“, бр. 83/06 и 98/06 („Пети део – Уређење власти“, одељак 5 „Заштитник грађана“, члан 138).

<sup>21</sup> Законом о Заштитнику грађана (члан 1) уведена је скраћеница према којој се органи државне управе, органи надлежни за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и други органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења, наводе у тексту овог закона као „органи управе“. У циљу избегавања непотребног оптерећивања текста Извештаја, наведена скраћеница се примењује и у овом извештају.

јавну управу какву грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника републике, владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.

Осим права на покретање и вођење поступка контроле рада органа јавне управе, Заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.

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

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

Органи управе, међутим, имају законску обавезу да сарађују са Заштитником грађана, омогуће му приступ својим просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен тајности (када је то од интереса за поступак који се води). Непоштовање ових законских обавеза основ је за покретање одговарајућих дисциплинских и других поступака.

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

## **Сарадња са органима јавне власти**

Иако се поштовање права грађана од стране органа јавне власти и њихов однос према грађанима и њиховим правима уопште не може оценити као задовољавајуће, може се рећи да су државни и други органи и организације током четворогодишњег рада и постојања Заштитника грађана препознали у значајном броју не само обавезу, већ и сопствени интерес за сарадњу са њим. То је у 2010. омогућило подизање нивоа сарадње на виши степен и потпуније остваривање сврхе институције Омбудсмана.

Као пример добре сарадње може се истаћи однос са Министарством рада и социјалне политике у спровођењу препорука у области заштите права детета. Након почетних неразумевања смисла и значаја препорука Заштитника грађана, слична пракса успоставља се и са Министарством просвете, што је било видљиво у вези са мишљењем и препорукама Заштитника грађана поводом притужби

родитеља деце стасале за полазак у школу, а која грешком јавних установа нису похађала обавезни припремни предшколски програм.

Већ традиционално, Министарство унутрашњих послова је орган против кога грађани подносе највише притужби, али који истовремено остварује најефикаснију сарадњу са Заштитником грађана у испитивању њихове основаности и у отклањању утврђених пропуста. Добра сарадња развијена је и са Министарством одбране, у интересу како грађана који су се нашли у захвату послова које врши то министарство, тако и, много чешће, запослених у министарству и припадника Војске Србије.

## II ЗАПАЖАЊА О СТАЊУ ЉУДСКИХ ПРАВА У ОБЛАСТИМА ИЗ НАДЛЕЖНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

### 1. ДОБРА УПРАВА

У 2010. битно је повећан број притужби грађана на поступање органа јавне власти којима се одступа од принципа добре управе. Због тога је Заштитник грађана тежиште свог рада ставио на контролу примене начела добре управе у раду органа јавне власти.

По броју примљених притужби грађана, најзначајнији случајеви који се тичу добре управе односе се на здравствену заштиту, заштиту права особа са инвалидитетом, пензијско и инвалидско осигурање и на реформу судства.

#### 1.1. Општа запажања о примени принципа добре управе

##### **Ћутање администрације**

„Ћутање администрације“ је по правилу акт лоше управе. Оно захтева корекцију која се обезбеђује не само тиме што је грађанину омогућено да користи правни лек због „ћутања администрације“ већ и променом става органа према обавези делотворног и ефикасног вршења поверених му овлашћења, што се, између осталог, постиже и поступцима које води Заштитник грађана.

Орган управе не сме и не треба да због „ћутања администрације“ упућује странку на остваривање свог права у управном спору подношењем тужбе Управном суду. Позитивни прописи и начела добре управе захтевају од органа управе да поступају и предузимају мере у оквиру своје надлежности у законом прописаном року. Невршењем послова и радњи из надлежности органа управе јесте пропуст који за непосредне и посредне последице по правилу има стварање правне несигурности, отежавање правног положаја грађана – физичких и/или правних лица и кршење њихових права.

##### ***Пример: Могућност покретања управног спора као оправдање за лошу управу***

Покрајински омбудсман АП Војводина проследио је Заштитнику грађана притужбе Јеврејске општине Нови Сад, којом је указано на неправилности у раду Дирекције за реституцију.

Јеврејска општина Нови Сад обратила се Дирекцији за реституцију, у складу са Законом о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, захтевима за повраћај две пословне зграде са грађевинским земљиштем на различитим локацијама у Новом Саду. Како пословне зграде, које су предмет захтева за реституцију имовине, користе Висока школа за образовање васпитача и Балетска школа, Јеврејска општина Нови Сад током поступка више пута се изјаснила да, након евентуалног доношења решења о повраћају предметних непокретности, неће тражити њихово исељење већ ће оне моћи да наставе са коришћењем истог простора по основу закупа.

По наводима притужбе, Дирекција за реституцију је и поред наведене изјаве, као услов за доношење решења о враћању имовине, поставила питање да ли ће враћање предметних непокретности ранијем сопственику угрозити несметано обављање делатности образовних установа које их тренутно користе. Стога се Јеврејска општина Нови Сад обратила надлежним органима Аутономне

Покрајине Војводина, као оснивачу ових образовних установа. Иако су прибављена изјашњења свих релевантних органа, по наводима притужбе, Дирекција за реституцију није донела решења по захтевима Јеврејске општине Нови Сад, тражећи претходно закључење предуговора о закупу између подносиоца захтева, као закуподавца, и Високе школе за образовање васпитача, односно Балетске школе, као купаца. Јеврејска општина Нови Сад истиче да је Дирекција за реституцију незаконито условљава достављањем додатне, непотребне документације и истовремено је доводи у неравноправан положај у односу на друге подносиоце захтева за повраћај имовине.

Такође, притужбом је истакнуто да Покрајински секретаријат за образовање за давање сагласности за закључење предуговора о закупу између подносиоца притужбе као закуподавца и Високе школе за образовање васпитача, односно Балетске школе, као купаца захтева претходно изјашњење Извршног већа Војводине. Даље се наводи да није на идентичан начин поступано када је било у питању закључење споразума између Римокатоличке верске заједнице из Суботице и Техничке школе из Суботице.

У току поступка контроле законитости и правилности рада, Дирекција за реституцију је истакла да је неспорно да су у оба предмета поступци по захтевима Јеврејске општине Нови Сад доведени до фазе доношења одлука, али да оне нису донете јер нису испуњени услови за натуралну реституцију.

По спроведеном поступку Заштитник грађана је утврдио да је дирекција повредила начела законитости, услед неажурног и нецелисходног поступања поводом захтева за враћање одузете имовине, чиме је повређено право Јеврејске општине Нови Сад на добијање одлуке у законском року.

На основу утврђених недостатака у раду, Заштитник грађана упутио је Дирекцији за реституцију препоруку да без одлагања сагледа основаност захтева Јеврејске општине Нови Сад за повраћај одузете имовине и донесе одговарајуће одлуке. Уколико у конкретним поступцима нису сазрела сва питања за одлучивање, Дирекција за реституцију ће одлучити само о неспорним питањима, односно донеће делимична решења.

Рок за поступање по препоруци је у току.

### **Правдање органа лошом организацијом посла лоша је управа**

Пропуштање органа и службених лица да се баве суштином управне ствари, исцрпљивање у оправдањима, унутрашњим процедурама, лошом организацијом посла и другим унутрашњим тешкоћама и нерешеним питањима администрације карактеристично је обележје „лоше управе“. Околности које објективно ометају ефикасност поступка не могу се занемарити, али је приоритетна дужност органа и поступајућих службених лица да предузму све што је у њиховој моћи да право грађанина и у таквим околностима буде што пре остварено. Тек тада се унутар органа управе и извршне власти треба окренути преиспитивању разлога због којих је пропуст настао, утврђивању одговорности и унапређивању рада.

### ***Пример: Загубљени захтев***

Министарство правде није више од годину и по дана одговорило на захтев странке за давање мишљења о примени прописа од значаја за остваривање права на накнаду ратне штете. Странка се обратила Заштитнику грађана ради заштите права на „добру управу“.

У току поступка по притужби испоставило се да је захтев странке „загубљен“ на путу између Управе за заједничке послове која води Писарницу Министарства правде и Министарства правде. Управа је известила министарство да у Писарници републичких органа – у бази података која се води за Министарство правде – није заведен захтев странке, али је министарство у даљем току поступка наставило да инсистира на проналажењу предметног захтева. Одговори министарства по захтевима Заштитника грађана исцрпљивали су се у доказивању да захтев странке фактички немају и обавештавању Заштитника грађана о својој бесплодној комуникацији са Управом за заједничке послове, без показивања да им је циљ да захтев странке што пре констатују као неспорну чињеницу и по потреби га реконструишу (ако ништа друго, оно из документације коју им је упутио Заштитник грађана), те, коначно, на њега одговоре.

Заштитник грађана је констатовао пропуст у раду и изнео став да је министарство морало да током поступка уложи додатне напоре и изађе у сусрет странци, имајући у виду да је протекло више од годину и по дана од подношења захтева. Без улажења у разлоге који су довели да се поднесак странке „загуби“ и жеље да даље испитује да ли је пропуст у раду министарства узрокован неажурним радом Управе за заједничке послове, Заштитник грађана упутио је препоруку да Министарство правде без одлагања одговори по захтеву странке и странци упути извињење за пропуст у раду администрације.

Министарство правде је у остављеном року поступило по препоруци и обавестило Заштитника грађана да је странци доставило тражено мишљење о тумачењу прописа и упутило јој писано извињење.

### **Недоследно и неједнако поступање према грађанима у истој или сличној ситуацији**

Органи управе дужни су да, у оквиру својих законом одређених надлежности, поступају по захтевима грађана на доследан начин, односно једнако према свим грађанима који су у истој или сличној ситуацији. У складу с тим, орган управе мора да поштује оправдана и разумна очекивања која грађани имају. Уколико постоје објективни и одлучни разлози за другачије поступање у конкретном случају, они морају бити образложени.

Заштитник грађана става је да сваки неблагоприятан поступак органа и непоступање по примљеним дописима и захтевима, односно необавештавање, представља повреду права грађана и акт лоше управе. Наводи органа да се по закону сматра да је захтев грађана одбијен и уколико не прими одлуку у законом предвиђеном року, чак и у случају када испуњава законом предвиђене услове, никако не може представљати оправдање за непоступање самог органа.

### ***Пример: Државни орган не поштује право грађана на обавештеност***

Више грађана се притужбама обратило Заштитнику грађана, указујући на непоступање Министарства омладине и спорта по захтевима за доделу националног спортског признања, односно недостављања обавештења и образложења даљег поступања по њима.

Подносиоци притужби су се, путем надлежних националних гранских спортских савеза, Фудбалског савеза Србије, односно Рукометног савеза Србије, током 2007. обратили Министарству омладине и спорта дописима и захтевима за доделу националних спортских признања, а као спортисти који су остварили запажене резултате. Накнадно су се непосредно обраћали овом министарству ради достављања обавештења о поступању по њиховим захтевима за доделу националних спортских признања, 2008. и 2009, али нису примили никакво обавештење, како о својим правима, тако и о поступању по захтевима.

Након спроведеног поступка Заштитник грађана је утврдио да је ово министарство начинило пропуст у раду на штету права грађана јер је, кршећи принципе добре управе, пропустило да одговори на захтеве Фудбалског савеза Србије и Рукометног савеза Србије да се овим грађанима доделе национална спортска признања, као и на дописе које су му тим поводом упутили сами спортисти.

На основу утврђених недостатака у раду, Заштитник грађана је упутио Министарство омладине и спорта да без одлагања, у оквиру својих законских овлашћења, образложено одговори на захтеве Фудбалског савеза Србије и Рукометног савеза Србије да се наведеним грађанима доделе национална спортска признања, као и на дописе које су му тим поводом упутили непосредно сами спортисти.

У току је рок за поступање органа по препоруци.

## **1.2. Кршење принципа добре управе у области здравствене заштите**

Заштитник грађана је током 2010. водио 46 поступака контроле законитости и правилности рада здравствених установа. Посебна пажња посвећена је допунском раду у здравственим установама. Информације до којих је дошла стручна служба Заштитника грађана указују на кршење прописа у појединим здравственим установама. Те информације изазвале су велику пажњу јавности и струковних удружења.

### **Допунски рад**

Обављање допунског рада, према изменама и допунама Закона о здравственој заштити из октобра 2010, омогућено је сваком здравственом раднику ван радног времена, сагласно уговору, било у државној установи у којој ради, било код приватног послодавца, најдуже до трећине радног времена. Под одређеним условима, њиме је омогућено и пружање услуга које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем. Од почетка 2011. запослени у здравству моћи ће да обављају допунски рад и код приватника и за то неће морати да траже сагласност директора установе у којој су запослени.

Заштитнику грађана су се у вези са допунским радом, осим грађана и запослених у здравственим институцијама, обратили и представници Синдиката лекара и фармацеута (Тим за примарну здравствену заштиту) који су га обавестили о бројним кршењима права пацијената у досадашњем допунском раду и

затражили да се заложи за сужавање овог вида пружања медицинских услуга. Синдикални представници истакли су и да би најављене измене начина обрачуна плате лекара такође биле на штету права пацијената.

Индикативан је и случај пацијенткиње која је отишла са упутом код лекара и којој је преглед заказан за седам месеци. Истовремено, понуђено јој је да тај преглед обави већ сутрадан у току радног времена и да га плати, иако се допунски рад никако не може обављати у редовном радном времену. Највише брине чињеница да несавесни медицински радници обилато користе страх пацијената да ће им лечење бити угрожено ако пријаве незаконитости.

### ***Пример: (Зло)употреба допунског рада у Институту за онкологију Војводине***

Карактеристичан је поступак контроле законитости и правилности рада Института за онкологију Војводине који је покренут по указивању самих запослених на неправилности у раду ове установе. Током поступка, Заштитник грађана је утврдио да је у овом институту лечење домаћих осигураника од малигних обољења организовано кроз допунски рад. Иако је то лечење обухваћено обавезним здравственим осигурањем, пацијенти су га плаћали сами.

У институту, чији су капацитети ограничени, током 2010. лечени су страни држављани из БиХ и Црне Горе. Институт је отпочео са обављањем допунског рада пре него што је добио неопходну сагласност Министарства здравља и тиме прекршио одредбе закона које прописују услове и начин организовања допунског рада. Заштитник грађана је утврдио да су непоштовањем закона у Институту за онкологију Војводине оштећени и лекари специјалисти радиологије чије је здравље допунским радом могло бити угрожено, с обзиром на то да због опасности од зрачења редовно раде скраћено радно време. За услуге радиотерапије, које су у току допунског рада пружали осигураницима Републичког завода за здравствено осигурање, њима није исплаћена новчана надокнада.

Заштитник грађана је Покрајинском секретаријату упутио препоруку да као надлежни орган оснивач утврди одговорност руководства Института за онкологију Војводине, због утврђених незаконитости и неправилности у раду. Самом институту препоручено је да без одлагања усагласи свој рад са законом, а Министарству здравља да убудуће о утврђеним пропустима и инспекцијским налазима редовно обавештава осниваче здравствених установа.

Заштитник грађана затражио је од института да обустави сваки евентуално покренути поступак и да не позива на одговорност било ког запосленог због тога што је указао на неправилности у раду института које су утврђене, већ да их на сваки подобан начин заштити од евентуалних штетних последица, односно да предузме све потребне и расположиве мере да такве последице отклони, уколико су већ наступиле.

Од Института за онкологију Војводине Заштитник грађана је затражио да допунски рад, ако га убудуће организује, обавља искључиво ради пружања додатних здравствених услуга или здравствених услуга за које институт нема обезбеђене (у радном односу) одговарајуће здравствене раднике. При томе, допунски рад ни на који начин не сме одлагати или ометати пружање услуга обухваћених обавезним здравственим осигурањем, нити сме бити обављан на штету здравља, других права и оправданих правних очекивања пацијената, осталих грађана и запослених у институту.

Заштитник грађана препоручио је Министарству здравља Републике Србије да донесе нову одлуку о плану допунског рада у овом институту и да достави резултате свих инспекцијских надзора његовом оснивачу – Аутономној Покрајини Војводина, односно Покрајинском секретаријату за здравство. Заштитник грађана је затражио од Министарства здравља да убудуће проверава испуњеност услова за организовање допунског рада, а не да онима који траже сагласност препушта да сами утврђују да ли испуњавају прописане услове.

Грађанима Србије којима су наплаћиване услуге лечења рака обухваћене обавезним здравственим осигурањем, а који су писмено захтевали повраћај средстава, институт је вратио новац. Новац је добило 75 осигураника у укупном износу од 552.629 динара преко РЗЗО-а. Још два осигураника добила су повраћај новца директно од института.

Како је могуће да Институт за онкологију Војводине није био једини у Србији који је правио грешке у организовању допунског рада, наглашено је да све здравствене установе превентивно треба да размотре препоруку коју је добио овај институт, да не би направиле исту грешку.

Имајући у виду изнете проблеме, такође је потребно изменити одредбе о допунском раду Закона о здравственој заштити и јасно одредити шта је редован а шта допунски рад, како медицински радници не би наплаћивали грађанима услуге које су већ плаћене здравственим осигурањем. Планирано је да се у том циљу од Народне скупштине затражи поново разматрање одредаба овог закона које то омогућавају.

### **Одговорност лекара за лекарску грешку**

У досадашњим поступцима пред српским судовима мало ко је проглашен кривим за лекарску грешку. Солидарност унутар професије често спречава ефикасну истрагу. Због тога охрабрује податак да су током 2010. ипак почеле да се доносе пресуде и покрећу поступци за утврђивање одговорности лекара јер је неопходно направити разлику између стручних лекара и оних који су због немара и непрофесионалности, често праћених узимањем мита од пацијената или њихових сродника, узроковали тешке последице по здравље пацијената.

На основу досадашњег рада Заштитника грађана уочена је тенденција повећања броја притужби којима грађани истичу да је у конкретној здравственој установи неадекватним лечењем начињена лекарска грешка која је проузроковала одређене последице, а примљене су и притужбе у којима је наглашено да је начињена лекарска грешка за последицу имала смрт пацијента.

### ***Пример: Утврђивање одговорности здравствених радника за смрт пацијента***

Притужилац је поднео притужбу Заштитнику грађана у којој је изнео незадовољство радом Министарства здравља због непримерено дугог трајања поступка по поднетој притужби против хирурга и анестезиолога запослених у ЗЦ Свети Лука у Смедереву, а којом је тражено да се испита одговорност ових лекара за смрт његове ћерке која је након операције у поменутој болници преминула на ВМА у Београду.

Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости рада Министарства здравља, које га је известило да је одмах по примљеном захтеву притужиоца формирало Комисију за ванредну проверу стручног рада пријављених лекара, односно да је након обављеног стручног надзора сачинило

извештај о чему је без одлагања обавестило подносиоца захтева и доставило му копију закључка о извршеном стручном надзору. У накнадном допису, Министарство здравља је обавестило Заштитника грађана да је притужилац доставио приговор на донети Закључак и да је министарство, наведени приговор, сагласно процедури, доставило Лекарској комори Србије. Како је притужилац обавестио Заштитника грађана да му је тиме омогућено да предузима даље радње у поступку утврђивања одговорности стручних лица за смрт своје кћери, на овај начин је отклоњен недостатак у раду Министарства здравља и поступак је обустављен.

### **Заштита права пацијената**

У поступцима који су вођени због наводних повреда права на здравствену заштиту (права пацијената) уочено је да су механизми за заштиту права пацијената који су, према Закону о здравственој заштити, у првом степену Заштитник пацијентових права, а у другом степену Здравствена инспекција Министарства здравља, у занемарљивом броју случајева утврђивали повреду права пацијената након спроведеног поступка. Пацијенти овај механизам заштите права или не користе или њихово обраћање не даје резултате, пре свега зато што није обезбеђена његова независност у односу на институцију у којој је запослен.

#### ***Пример: Камере у гинеколошкој ординацији***

Заштитник грађана је на основу информације да су у Општој болници у Јагодини у ординацији Одељења за гинекологију постављене камере за видео-надзор, спровео поступак контроле правилности и законитости рада ове здравствене установе и Министарства здравља. Приликом непосредног разговора са директором и Заштитницом права пацијената у овој здравственој установи, утврдио је да постоје камере у гинеколошкој ординацији и затражио од Министарства здравља да без одлагања реагује, уклони камере и уништи снимљени материјал, што је и учињено, те је кршење права пацијената престало. Међутим, током поступка утврђено је да Заштитница права пацијената ни превентивно, ни док је камера била у функцији, па ни у току контроле, није уочила да је видео-надзор био неодговарајућа безбедносна мера којом је грубо прекршено право на приватност пацијената, већ га је оправдавала. Из наведених разлога Заштитник грађана је затражио разрешење дужности Заштитнице права пацијената, а директор установе поступио је по постављеном захтеву.

### **Заштита и чување података о личности пацијената**

Заштити података о личности пацијената не води се довољно рачуна па се догађа да дијагнозе, налази и лекарски извештаји буду доступни веома широком кругу лица и да се из здравствених установа прослеђују различитим субјектима. Често се дешава да се медицински досијеи не чувају на одговарајући начин, што касније ствара проблеме и самим пацијентима када им ови подаци затребају.

#### ***Пример: Институт изгубио здравствену документацију пацијента***

Притужбом се указује на то да је притужилац лечен на Институту за ортопедско хируршке болести Бањица због одузетости доњег дела тела у више наврата, те да је пацијент, с обзиром на то да је у међувремену медицина унапредовала и да се јавила могућност успешног оперативног решавања његовог здравственог проблема, затражио лекарску документацију – снимке начињене магнетном резонанцом пре уграђивања металних имплантата. У одговору института речено

је да је његова документација изгубљена, те да ју је ординирајући лекар највероватније користио приликом израде научних радова. У току је покретање поступка контроле рада овог института.

### **1.3. Кршење принципа добре управе у области пензијског и инвалидског осигурања**

Током 2010. Заштитник грађана је примио укупно 184 притужбе грађана на рад Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Од наведеног броја притужби, у 2010. окончано је 47 поступака, док су у 27 случајева грађани после интервенције Заштитника грађана остварили своја права. Реагујући на многобројне притужбе грађана, Заштитник грађана је у раду овог органа утврдио следеће неправилности:

#### **Неоправдано дуго трајање поступака пред првостепеним и другостепеним органима РФПИО-а**

##### ***Пример: Две године за решење о остваривању права на пензију***

Заштитнику грађана се обратио већи број грађана истичући да на одлучивање по захтевима за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања чекају и по неколико година. Поводом притужбе на рад тог фонда због непоштовања законских рокова за давање одговора надлежног органа, а по поднетом захтеву за остваривање права на старосну пензију, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада овог органа и затражио изјашњење о разлозима недоношења решења у законом предвиђеном року. Одељење за интерну контролу и судску праксу РФПИО-а обавестило је Заштитника грађана да је притужба именованог основана, те да је наложило надлежној филијали да у што краћем року одлучи о захтеву притужиоца. Након покретања поступка према РФПИО-у надлежна филијала је, након две године, донела решење којим је притужиоцу утврђено право на старосну пензију. Притужилац је обавестио Заштитника грађана да може обуставити поступак према РФПИО-у и изразио задовољство поступањем Заштитника грађана.

#### **Неажурно вођење матичне евиденције**

Заштитник грађана примио је већи број притужби у којима се наводи да, упркос томе што су доприноси за њих плаћени у целости и на време, надлежни органи не поседују уредну евиденцију о периодима за које је допринос плаћен, датуму стицања и престанка својства осигураника, стажу осигурања и висини уплаћеног доприноса, те да обавезу достављања потребних података преваљују на грађане, односно да грађане задужују већ плаћеним доприносима. Такође, из истог разлога РФПИО са закашњењем од неколико година доноси решења о престанку права односно на умањени износ пензије у односу на ранији, замењеним привременим решењем, утврђени износ. На тај начин, притужиоци се обавезују да, због пропуста у раду фонда, врате износе вишка примљених пензија, односно разлике у износу већ примљених пензија.

##### ***Пример: Повраћај преплаћеног износа пензије до ког је дошло због пропуста у раду РФПИО-а***

Притужила се Заштитнику грађана обратила наводећи да је од надлежне филијале фонда добила обавештење о неоснованој исплати одређеног износа који је дужна да врати као дуг на име вишка примљених пензија, иако је до тога дошло због пропуста у раду фонда. Према наводима притужбе, притужила је имала привремено решење о старосној пензији, које је привремено јер у матичној

евиденцији фонда нису регистровани сви подаци о пензијском стажу и зарадама, а да је касније добила решење о старосној пензији, којим јој је утврђен мањи износ пензије од износа утврђеног привременим решењем. Тако је настао дуг који је притужилца обавезана да врати.

Након спроведеног поступка, Заштитник грађана је утврдио да је фонд, када су се стекли услови за доношење решења које замењује привремено решење, извршио накнадну проверу података о утврђеном пензијском стажу и зарадама у матичној евиденцији и том приликом је утврђено да је унет нетачан податак о заради за 1988. годину. Због тога је именованој исплаћивана старосна пензија у износу већем од припадајућег. Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Дирекција ПИО фонда, Одељење за интерну контролу и судску праксу је, након покретања поступка контроле законитости и правилности рада, од филијале, прибавило списе предмета, извршило увид у исте и директору филијале наложио да се поново провере све чињенице. Након поновне провере свих чињеница дошло је до промене у утврђивању узрока настанка неосноване исплате тако што је, уместо ранијег, сада као узрок настанка неосноване исплате утврђен случај „неправилно утврђени или унети подаци у матичну евиденцију“, по ком је до неосноване исплате дошло радњом (чињењем-нечињењем) запосленог, за коју корисник права није знао нити је могао знати, а што је за последицу имало обуставу поступка повраћаја неоснованих исплата, који је раније покренут због другачије утврђеног узрока настанка неосноване исплате, а у складу са Упутством директора РФПИО-а о поступку утврђивања, повраћаја и евидентирања више исплаћених износа пензија и других новчаних примања.

### **Недостаци у актима РФПИО-а којима се решава о правима и обавезама грађана**

Заштитник грађана примио је више притужби грађана у којима се указује на то да акти надлежних органа не садрже све законом прописане елементе, због чега нису у могућности да се упознају са разлозима за њиховог доношење. Осим тога, наведени недостаци у највећем броју случајева доводе до њиховог стављања ван снаге у одговарајућем поступку по правном средству, чиме се одступа од начела ефикасности и економичности поступка.

#### ***Пример: Добио решење без законом прописаних елемената***

Грађанин је у притужби коју је поднео Заштитнику грађана навео да је РФПИО, одлучујући по захтеву за остваривање права на новчану накнаду за помоћ и негу, донео решење које није садржало ниједан од прописаних елемената који су предвиђени законом, осим навођења правних прописа које је орган применио одлучујући о наведеном захтеву. Подносилац притужбе је на наведено решење уложио жалбу у којој је указао на недостатке у образложењу наведеног решења, на коју није добио одговор фонда.

Наведеним пропустом прекршена је одредба 199. Закона о општем управном поступку којом је предвиђено које елементе решење треба да садржи, односно да образложење решења садржи: кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен неки од захтева странака и правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Законом о пензијском и инвалидском осигурању, с друге стране, прописано је да се права из пензијског и инвалидског осигурања која се остварују у фонду обезбеђују у поступку предвиђеном законом којим је уређен општи управни поступак.

Након што је Заштитник грађана покренуо поступак, дирекција фонда је донела јасно и образложено решење које је садржало елементе предвиђене законом.

### **Непружање помоћи неурој странци**

Фонд неурим странкама често не пружа сву потребну стручну помоћ, понаша се некоректно и нељубазно и на тај начин поступа супротно начелима добре управе, додатно отежавајући положај грађана.

#### ***Пример: Службеник РФПНО-а не пружа стручну помоћ већ дели савете***

Заштитнику грађана обратила се грађанка притужбом на рад и поступање филијале Крушевац. Према наводима из притужбе и приложеној документацији, притужиља је позвана да се јави ради договора око исплате пензије, по коначном решењу о пензији које је добила 2010. године. Том приликом, како наводи, саопштено јој је да дугује 230.000,00 динара и да ће јој се износ од 10% одузимати од пензије до намирења дуга. Притужиља даље наводи да се обраћала филијали тражећи помоћ јер није у стању да врати настали дуг, али јој је одговорено да дуг мора да врати. Такође је истакла да јој је службеник филијале објаснио да не треба да се жали јер је сада добила „прави износ пензије“, те из тог разлога није изјавила жалбу на решење из 2010. године. Према наводима из притужбе, у филијали јој је речено да у новонасталој ситуацији она може да се понаша као „да је добила бескаматни кредит, који ни у једној банци не би добила“, а пошто има супруга који такође прима пензију, може и да јој се повећа износ рата, да би дуг што пре вратила! На тај начин су прекршене одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које предвиђају (члан 88) да је фонд дужан да у поступку за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања и за утврђивање пензијског стажа осигураницима и корисницима права пружа стручну помоћ. Начело пружања помоћи странци предвиђа и Закон о општем управном поступку одредбама члана 15. у коме се наводи да ће се орган који води поступак старати да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају.

### **Исплата пензија које су грађани Србије стекли у иностранству**

Заштитнику грађана су се током 2010. обратили грађани који су се жалили на проблеме у исплати пензија које су стекли радећи у иностранству, а нарочито у државама региона.

#### ***Пример: Пензије из БиХ***

Заштитник грађана примио је и поступао у континуитету током 2009. и 2010. по већем броју притужби физичких лица (16) и Удружења избеглица и прогнанника у Србији и Удружење пензионера са стеченим правима у Босни и Херцеговини и Републици Србији, које су се односиле на проблеме у вези са применом Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању. Применом наведеног споразума корисницима пензија који су део стажа остварили у БиХ обустаљена је трећина пензије ради наплате претплаћених износа пензије између носиоца осигурања држава уговорница.

У примљеним притужбама наводи се да се поменути споразумом крше основна начела правног поретка – правна сигурност, забрана ретроактивног дејства закона, начело правноснажности – при чему је поновним одређивањем пензије, односно обуставом трећине пензије, износ пензије драстично смањен и егзистенција људи доведена у питање. Истиче се и да је након дугог низа година

уживања права на пензију у одређеном износу, то право добило статус стеченог права које ужива заштиту.

Заштитник грађана је, након покренутог поступка, од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање прибавио информације релеванте за сваки појединачни случај и оцену правилности и законитости рада овог органа, а такође је посредовао и учествовао у бројним активностима надлежних државних органа у циљу изналагања решења. У исто време је пред Уставним судом вођен поступак оцене уставности члана 2. Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању. Као резултат свих изнетих активности у Београду је потписан документ о изменама овог споразума, којим је прекинуто даље одузимање трећине пензија пензионерима који су део стажа остварили и у БиХ и у Србији. Потписивањем овог документа решен је проблем готово 15.000 пензионера са мешовитим српско-босанским пензијама, а његовим ступањем на снагу, 1. јула 2010, овим пензионерима обезбеђено је исплаћивање пуног износа пензије. Ипак, и након потписивања наведеног споразума, поједини притужιοци (укупно њих троје) обавестили су Заштитника грађана да им се се и даље приликом исплате одузима трећина од пензије, те је поступак за решавање ових притужби још увек у току.

#### **1.4. Недостаци при спровођењу реформе судства**

Заштитнику грађана притужбом се обратило 178 учесника на конкурс за општи (ре)избор судија, који је Високи савет судства спровео у току 2009. године. Изразили су незадовољство чињеницом да акти којима је одлучивано о њиховим правима не садрже образложење, односно навођење конкретних разлога због којих је неизабраним судијама престала судијска дужност, већ је сачињено идентично образложење за све њих са констатацијом да нису испунили услове за избор у суд за који су поднели пријаву. Примедбе судија су се, такође, односиле на одсуство поуке о правном леку у одлукама Високог савета судства, упркос томе што је важећим прописима предвиђено право на жалбу у случају престанка судијске функције, а приговорено је и на неуважавање потребе за сразмерном заступљеношћу припадника националних мањина у судовима који се налазе на подручјима на којима мањинске заједнице живе.

Како су се поднете притужбе односиле на повреду принципа добре управе, овај орган је обавестио Високи савет судства о покретању поступка контроле законитости и правилности његовог рада. На основу достављеног изјашњења, Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Високог савета судства у поступку општег (ре)избора судија, који се састоје у: ускраћивању могућности кандидатима који су претходно вршили судијску функцију да се изјасне о околностима које оповргавају законом прописану претпоставку да испуњавају критеријуме и мерила за избор; ускраћивању садржајног и конкретног образложења о разлозима због којих нису изабрани; ускраћивању поуке о правном леку, као и непотпуном спровођењу коначних аката Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, односно одсуству делотворних и осмишљених мера за постизање сразмерне заступљености припадника националних мањина у судовима на чијем подручју живе. Високом савету судства упућена је препорука да утврђене пропусте у раду оклони.

Високи савет судства ни након протекла законом утврђеног рока није извршио законску обавезу да Заштитника грађана обавести о спровођењу изречене препоруке, односно о разлозима због којих по њој није поступио. Имајући у виду да су утврђени пропусти од значаја за остваривање права не само подносилаца притужби већ и других кандидата који су учествовали у поступку (ре)избора,

ценећи обим и природу учињених пропуста и значај спровођења препоруке за поштовање права грађана, Заштитник грађана је о неизвршењу законске обавезе Високог савета судства обавестио Народну скупштину Републике Србије, Владу Републике Србије и јавност.

Недостаци које је утврдио Заштитник грађана потврдила је и Европска комисија констатацијом да је у поступку реизбора судија и тужилаца било „озбиљних недостатака“, упркос оствареном напретку на пољу испуњавања политичких критеријума у процесу придруживања Србије Европској унији.

### **1.5. Проблем уписа личних података у јавне исправе српским ћириличним писмом**

Законом и другим прописима уређена су поједина питања уписа имена и презимена у јавне исправе српским ћириличним писмом. Заштитник грађана је утврдио да се то право не остварује без тешкоћа. Карактеристичан је био поступак који је вођен по захтеву грађана који, упркос томе што је испунио све законом предвиђене услове и поднео исправна документа уз захтев за издавање пасоша, није остварио право да му се у путну исправу на ћириличком писму упише име и презиме. Након обраћања Заштитнику грађана, случај је окончан повољно и представља преседан у пракси издавања путних исправа у Србији. Заштитник грађана је утврдио да Министарство унутрашњих послова има техничке могућности да се име и презиме грађана у пасошу испишу на српском ћириличном писму и да је Законом о путним исправама то право и предвиђено, те да је очигледно реч о пропустима у раду полицијских управа и станица чија администрација не познаје у довољној мери поступак и техничке могућности новог система издавања путних исправа.

### **1.6. Притужбе са територије Аутономне Покрајине Косово и Метохија**

Заштитник грађана нема могућности да директно делује на целој територији Покрајине Косова и Метохије (КиМ), која је под међународном контролом. Без обзира на то, Заштитник грађана, у мери у којој је то могуће, настоји да помогне грађанима српске, албанске и других националности са КиМ који му се обраћају, полазећи од става да је, према Уставу Србије, то део наше земље, као и од става да су људска и грађанска права универзална права. Већина притужби односи се на остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, као и радног права.

#### **Притужбе на рад РФПИО-а**

Заштитник грађана је примио већи број притужби грађана који су раније имали пребивалиште, односно стално место боравка, на територији Покрајине Косово и Метохија, а којима је 1999. престала исплата пензија а да, како наводе, о разлогу обуставе нису обавештени актом надлежног органа.

Одржано је неколико састанака са представницима Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, са циљем да се омогући делотворно и ажурно остваривање права грађана. И поред показане добре воље представника РФПИО-а, накнадно примљене притужбе грађана које се односе на идентичне проблеме указују на то да стање није промењено. Само у 2010. примљена је 31 притужба која се односи на ову област.

***Пример: Недостају информације о разлозима обуставе исплате пензија***

У притужбама је наведено да су се притужиоци више пута обраћали фонду ради добијања информација о разлозима обуставе пензије и да су подносили захтеве за наставак исплате, по којима није поступљено. У наведеним предметима Заштитник грађана је покренуо поступке контроле рада РФПИО-а и затражио изјашњење о свим релевантним подацима. Служба Дирекције П..., изјашњавајући се о наведеним притужбама, обавестила је Заштитника грађана да је у наведеним случајевима корисницима доставила закључак о обезбеђењу доказа, по ком су грађани дужни да поступе и доставе све тражене податке како би фонд могао да оконча поступак.

Имајући у виду да, како је овај орган обавештен, ни након поступања по наведеном закључку, фонд није наставио са исплатом пензије, затражено је додатно изјашњење о разлозима за такво поступање, односно непоступање. Заштитник грађана је обавештен да се не може поступити по захтевима за наставак исплате пензије јер се не може проверити документација коју су странке доставиле фонду поступајући по наведеном закључку. Истовремено је Заштитник грађана обавештен да фонд поступао у складу са ставом ресорног Министарства, а то је да се корисницима са КиМ пензија се не исплаћује из разлога што је престало притицање прихода по основу уплате доприноса са тог подручја. Такође је наглашено да фонд нема могућност за сарадњу са новоформираним институцијама на КиМ.

Током 2010. Заштитник грађана је примио и неколико притужби којима притужиоци указују да не могу да остваре своја права јер фонд не поседује податке о уплаћеним доприносима за стаж остварен на КиМ (на пример захтев за пензију је одбијен из разлога што не постоје подаци о стажу и зарадама, није одлучено по захтеву за остваривање права на пензију јер не постоје наведени подаци).

Након покретања поступка контроле рада РФПИО-а, Одељење за интерну контролу и судску праксу обавестило је Заштитника грађана да су подаци о стажу оствареном на КиМ на провери, односно да подаци о стажу и зарадама са КиМ нису пронађени на микрофилму, а док се исти не пронађу и не провере, не могу се евидентирати у бази података.

### **Притужбе везане за остваривање права из радног односа**

У 2010. Заштитник грађана је примио три притужбе на рад Основног суда у К..., којима се 10 привремено нераспоређених запослених, којима је након истека периода нераспоређености престао радни однос, жали на поступање наведеног органа у вези са остваривањем права из радног односа.

Од притужилаца је затражена допуна притужбе, како би се изјаснили о правним средствима која су користили, као и о евентуалном раду за време нераспоређености за накнаду плате у износу од 65% основне плате, што је била пракса у једном броју судова у републици.

Од вршитељке функције председнице Основног суда у К... затражене су информације о наводима садржаним у притужбама, које су и којим се позива на одлуке Комисије Високог савета судства о распоређивању запослених, у складу са којима је поступала.

Предмети се и даље налазе у раду.

### **Притужбе интерно расељених особа везане за рад матичних служби**

Притужбе се односи на непоступање Одсека за општу управу и заједничке послове града К... по захтевима 561 интерно расељеног лица са КиМ поднетим у

периоду од октобра 2008. до јула 2009. за издавање извода из матичних књига, обнову матичних књига и накнадне уписе и непоступање Министарства за државну управу и локалну самоуправу по захтеву за спровођење надзора.

Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада надлежног министарства и утврдио да не постоје недостаци који указују на неблаговремен рад органа управе, будући да је то министарство спровело ванредни инспекцијски преглед којим је утврђено да је Градска управа града К..., већ до 6. августа 2009. (пре него што сте је поднета притужба ресорном министарству и притужба Заштитнику грађана), решила у потпуности 404 захтева, док остали захтеви нису могли бити решени због непотпуности података и документације поднете уз захтев или сложеног поступка обнове књига.

### **Поступање по сопственој иницијативи**

Заштитнику грађана обратили су се грађани који су раније били запослени у УНМИК-у. Према њиховим наводима, на основу закључка Владе Републике Србије од 17. априла 2008, двадесет четворо радника је Пореска управа преузела из УНМИК-а. Истовремено наводе да је Пореска управа са њима закључила уговоре о обављању привремених и повремених послова у трајању од 90 радних дана и да је уговорни рок истекао 19. маја 2009. године.

Поступајући по сопственој иницијативи, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Пореске управе и надлежног министарства. У поступку је утврђено да су надлежно министарство и Пореска управа предузели мере за решавање радноправног статуса грађана који су били запослени у УНМИК-у и ефикасно спровођење Закључка Владе од 17. априла 2008. године. Поступак је обустављен јер је Пореска управа, у сарадњи са надлежним министарством, наставила активности у циљу коначног решења статуса наведених лица, пријемом у радни однос на одређено време.

Такође је назначено да су напори резултирали одлуком Владе Републике Србије о измени Одлуке о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање, 26. октобра 2010, којом је број запослених на неодређено време у Пореској управи повећан за 20, као и да је у току процедура усвајања одговарајућих измена и допуна акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија – Пореској управи којим ће бити омогућено трајно решење овог питања.

## 2. ОБЛАСТ ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ

Током 2010. Заштитник грађана је у поступцима по притужбама и сопственој иницијативи контролисао поштовање права лица лишених слободе, а у циљу унапређења права тих лица развио је систем мониторинга установа и обавио бројне посете полицијским станицама, заводима за извршење кривичних санкција, као и стационарним социјалним и психијатријским установама.

### 2.1. Општа запажања

Србији у наредном периоду предстоји суштинско суочавање са проблемом положаја и заштитом права лица лишених слободе, односно прихватање и спровођење стандарда који налажу да ограничења права лица лишених слободе треба да буду минимална, неопходна и сразмерна легитимном циљу.

Заштитник грађана је током 2010. поступао у 230 предмета у области заштите права лица лишених слободе, и то по 169 примљених притужби, 23 поступака покренутих по сопственој иницијативи, као и у 38 поступака пренетих из претходне године. Највећи број притужби поднела су лица на извршењу казне затвора, притворена и задржана лица, непосредно или преко пуномоћника. Неке притужбе су поднеле, односно проследили невладине организације, други државни органи и независна тела, Покрајински омбудсман и заштитници грађана општина, односно градова. Најчешће су притужбе на здравствену заштиту, смештај и хигијену, исхрану, разврставање, премештаје, право на рад, право на обавештавање и правну помоћ, неправилно вођење поступка, неосновано лишење слободе, а у неколико случајева указивало се на мучење, односно злостављање.

Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе током 2010. окончао поступак у 177 случајева и донео укупно 15 препорука, од којих се четири односе се на већи број органа, као и преко 100 предлога мера за отклањање пропуста у раду: Министарства унутрашњих послова, Полицијској станици Чукарица, Управи за извршење кривичних санкција, казнено-поправним заводима у Нишу, Ћуприји, Сомбору и Шапцу, као и окружним затворима у Београду, Новом Саду, Зрењанину, Панчеву, Суботици, Новом Пазару, Лесковцу и Прокупљу.

У току 2010. Заштитник грађана је извршио 34 контролне и мониторинг посете полицијским станицама, заводима за извршење кривичних санкција, као и стационарним социјалним и психијатријским установама. Поједине посете су биле најављене, а поједине, сходно овлашћењима Заштитника грађана, ненајављене.

Извршене посете: Специјална затворска болница Београд (јануар), Окружни затвор Београд (фебруар), Окружни затвор у Крушевцу, Окружни затвор у Новом Пазару, Васпитно-поправни дом за малолетнике Крушевац, Полицијска управа Крагујевац, Полицијска управа Нови Пазар (март), Полицијска станица Савски венац, притворска јединица Окружног затвора Београд у Палати правде, Специјална болница Горња Топоница, Окружни затвор Београд (април), Полицијска станица Нови Београд, Казнено-поправни завод Падинска скела (мај), Казнено-поправни завод Ниш, Полицијска станица Рума (јун), Казнено-поправни завод Сомбор, Дом за децу и лица ометена у развоју Др „Никола Шуменковић“ у Стамници, Окружни затвор у Суботици, Казнено-поправни завод Сремска Митровица, Полицијска станица Суботица, Полицијска станица Сомбор (јул), Окружни затвор у Прокупљу (август), Окружни затвор у

Зрењанину (септембар), Полицијска управа за Град Београд, Полицијска станица Бујановац, Окружни затвор у Врању, Полицијска управа Крагујевац (октобар), Окружни затвор у Лесковцу, Казнено-поправни завод у Туприји, Специјална болница „Лаза Лазаревић“ (новембар), Дом за старе Моја оаза, Казнено-поправни завод у Шапцу, Полицијска станица Чукарица, Окружни затвор у Новом Саду (децембар).

Следи приказ основних запажања о поштовању права лица лишених слободе.

## **2.2. Полицијско задржавање**

Поступајући по притужбама и током непосредног надзора над радом полиције и њеном односу према ухапшеним и лицима у полицијском задржавању, Заштитник грађана није утврдио значајније пропусте који се односе на остваривање права на браниоца, употребу матерњег језика, телефонски позив породици, здравствени преглед, као ни на предају надлежном суду најкасније у року од 48 сати од лишавања слободе.

Заштитник грађана је у неколико случајева указао на нечовечно и понижавајуће поступање према ухапшеним лицима од стране полицијских службеника. Наведено је у великој мери последица битних недостатака смештајних капацитета за полицијско задржавање. У препорукама, извештајима надлежним органима и саопштењима за јавност указано је на неопходност унапређења постојећег стања. Надлежни полицијски органи не споре утврђене недостатке, нити неопходност стварања адекватних смештајних услова, али указују да за наведено не постоје оперативни планови нити су обезбеђена материјална средства.

Посебне просторије за полицијско задржавање не постоје у великом броју полицијских станица. Лица лишена слободе задржавају се по канцеларијама или се по налогу јавног тужиоца смештају у притворске јединице затвора.

Заштитник грађана је става да се мора прекинути са праксом вишечасовног, посебно целодневног полицијског задржавања лица у канцеларијским и другим ненаменским и безусловним просторијама. Нема оправдања за задржавање лица у канцеларијама полицијских станица у трајању дужем од неколико часова.

Смештај лица којима је одређено полицијско задржавање у притворске јединице затвора оправдава се тиме да је за очекивати да ће тамо имати боље смештајне услове. Спровођење и смештање задржаних лица у притворским јединицама затвора полицији ствара бројне како организационе, тако и безбедносне проблеме. Осим тога, и притворске јединице у затворима су претрпане, а немају ни довољно затворских службеника.

У појединим полицијским станицама постоје посебне просторије за полицијско задржавање, али оне често не испуњавају минималне стандарде. Смештај у таквим просторијама може се окарактерисати као понижавајуће поступање, у појединим случајевима чак и као злостављање.

### ***Пример: Самоубиство задржаног лица у Полицијској станици Чукарица***

Заштитник грађана је утврдио да су просторије које су коришћене за полицијско задржавање у Полицијској станици Чукарица у Београду потпуно неусловне и препоручио да се у њој више не врши полицијско задржавање, све док се не обезбеде просторије које испуњавају важеће стандарде.

Заштитник грађана је по сопственој иницијативи покренуо поступак контроле законитости и правилности поступања у Полицијској станици Чукарица поводом случаја М. Ј. који је 2. децембра 2010. затечен мртав у просторијама за полицијско задржавање.

Током посете полицијској станици констатовано је да су просторије које су коришћене за полицијско задржавање потпуно неусловне, да су запуштене, мале, ниске, без прозора и било каквог дотока природне светлости, непроветрене, без непосредног дотока свежег ваздуха, грејања, ћебади и душека, без тоалета и текуће воде за пиће, без аларма (дугмета за позивање страже), простора за време на свежем ваздуху и без контроле путем видео-надзора. Осим наведеног, у просторији су постојали елементи који су могу послужити за самоповређивање задржаног лица, укључујући и металну куку постављену на висини око два метра, коју је М. Ј. искористио да изврши самоубиство вешањем.

Вишечасовно задржавање лица у неусловним просторијама представља повреду права задржаних лица на човечно поступање и угрожава њихову личност и достојанство. У просторијама за задржавање не смеју постојати елементи који могу послужити за самоповређивање задржаног лица.

Заштитник грађана је препоручио да се у Полицијској станици Чукарица не врши полицијско задржавање док се не обезбеде просторије за полицијско задржавање које испуњавају важеће стандарде. Од Дирекције полиције Министарства унутрашњих послова затражено је да направи план активности и мера, са прецизним роковима, ради обезбеђења адекватног броја просторија за потребе полицијског задржавања у тој полицијској станици које испуњавају важеће стандарде.

## **2.3. Притвор**

У Републици Србији мера притвора се извршава у притворским јединицама завода за извршење санкција које су недовољне за смештај постојећег броја притвореника. Смештање притвореника у пренасељене и неусловне просторије може се окарактерисати као понижавајуће поступање, а у појединим случајевима и као злостављање. Осим тога, уочено је да околности које прате извршење мере притвора осумњиченима често представљају својеврсну казну пре суђења.

Заштитник грађана сматра да емитовање снимака хапшења окривљених и дуготрајни притвор нису средства за борбу против криминала и да решења треба тражити у ефикасним и квалитетно спроведеним судским поступцима, превентивном деловању (између осталог путем враћања хуманистичких садржаја у образовање) и делотворној ресоцијализацији починилаца кривичних дела.

Запажено је и да су периодични обиласци притвореника од стране надлежног суда летимични, на шта указује и недостатак података о обавештавању министарства надлежног за правосуђе о било каквим неправилностима уоченим током обиласка притворских јединица. Уочено је да судије за малолетнике не обилазе редовно притворене малолетнике за које су надлежни, нити одлучују о њиховом смештају заједно са пунолетним лицима.

### ***Пример: Смештај малолетника у притвору***

Заштитник грађана је утврдио да се у појединим заводима за извршење кривичних санкција малолетни притвореници смештају у исте просторије – спаваонице заједно са пунолетним притвореним лицима, а да за то не постоји наредба надлежног судије за малолетнике.

Као разлог за овакво незаконито поступање истакнуто је да заводи немају довољно смештајних капацитета за одвојени смештај малолетника. Осим тога, наведено је да је релативно мали број притворених малолетника и да би они углавном били усамљени, што би, уколико би то дуже трајало, могло довести до штетних последица по развој личности притворених малолетника.

Недостатак смештајних капацитета не може бити оправдање за повреду права малолетних притвореника. Смештање малолетника у притвор детаљно је регулисано законима и подзаконским актима. Императивна је норма да се малолетници у притвору смештају одвојено од пунолетних лица, уз изузетак да, под одређеним условима, судија може да одобри и смештај са пунолетним лицима.

Малолетни притвореници не могу бити смештени заједно са пунолетним лицима без одлуке надлежног судије за малолетнике, који је за то овлашћен и који поседује одговарајућа знања и лиценцу за доношење одлуке такве врсте. При доношењу одлуке, надлежни судија за малолетнике води рачуна о својствима личности и потребама сваког малолетног притвореника.

Заштитник грађана је утврдио да су у Окружном затвору у Новом Саду и Казнено-поправном заводу у Шапцу повређена права малолетника да о њиховом смештају у притвору заједно са пунолетним лицима одлучује судија за малолетнике, те је донео препоруку да се у притворским јединицама тих завода малолетни притвореници смештају у исту просторију са пунолетним притвореницима искључиво на основу одлуке надлежног судије за малолетнике. Управа за извршење кривичних санкција обавестила је Заштитника грађана да је предузела потребне мере у циљу поступања по препоруци.

## **2.4. Затвор**

У 28 завода за извршење кривичних санкција у Србији смештају се притвореници, осуђена и прекршајно кажњена лица на извршењу казне затвора, лица којима је изречена казна малолетничког затвора или мера безбедности обавезног психјатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења наркомана, обавезног лечења алкохоличара, као и васпитна мера упућивања у васпитно-поправни дом.

У последњих 10 година број тих лица је удвостручен, између осталог као резултат оштрије казнене политике и интензивније примене мере притвора. Упркос томе, изостала је пропорционална изградња потребних смештајних капацитета. Очекивало се и да ће увођење алтернативних мера и санкција, које је у Србији започето пре шест година, довести до смањења пренасељености затвора.

Процена је да тренутно у све заводе за извршење кривичних санкција у Србији може да се смести око 7.000 лица. Током 2010. просечно је било смештено око 11.500 лица, што указује да недостаје смештајни простор за око 4.500 лица. Сходно важећим прописима и стандардима, који прописују да су у спаваоници по особи потребна најмање четири квадратна метра, у Србији је неопходно проширити затворске капацитете за око 20.000 квадратних метара.

Влада Републике Србије је у 2010. донела Стратегију за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у периоду од 2010. до 2015. године. Иако поздравља доношење таквог документа, Заштитник грађана је забринут да ли ће предвиђене мере заиста омогућити смањење пренасељености завода у мери која ће свим лицима лишеним слободе омогући смештајни и други животни простор у складу са важећим прописима и стандардима.

Поступајући по притужбама и на основу мониторинг посета обављених у 2010, Заштитник грађана је утврдио бројне пропусте у раду, односно недостатке смештајних капацитета и других животних услова у заводима за извршење кривичних санкција:

- Поједина лица лишена слободе (већином притвореници) немају засебан лежај већ спавају на душецима који се полежу на под пре спавања, а у неким заводима кревети су монтирани на три „спрата“;
- Велики број спаваоница је руиниран и влажан, у појединим не постоји непосредан доток ваздуха нити природне светлости, већ допире кроз заједнички ходник, а вештачко осветљење је углавном недовољно;
- Великом броју лица лишених слободе не омогућује се довољно времена на свежем ваздуху. Боравак напољу често траје пола сата дневно, иако прописи као минимум захтевају два сата. То је пре свега последица недостатка довољног простора за шетњу. Ти простори углавном немају надстрешнице, што онемогућује њихово коришћење током падавина. Такође, већином не постоје адекватни услови за физичке активности;
- Недовољни смештајни капацитети онемогућују прописано раздвајање притвореника, у зависности од њихове раније осуђиваности и учињеног кривичног дела. Малолетници се смештају са пунолетнима без одлуке надлежног судије за малолетнике. Не одвајају се ни прекршајно кажњени од осуђених. Заједнички смештај осуђених који су разврстани у различите васпитне групе онемогућава њихов адекватан третман и умногоме обесмишљава сврху извршења кривичних санкција;
- Осуђена лица незадовољна су активностима васпитача, односно одсуством индивидуалног и колективног рада;
- Исхрана је већином једнолична, не садржи довољне количине свежег воћа и поврћа, млека и млечних производа. Уочено је да у појединим заводима у одсуству куvara његов посао обавља осуђено лице;
- Лекарски прегледи по пријему у завод паушални су, протоколи не постоје, не врше се лабораторијске анализе. Уопште се не обављају обавезни периодични лекарски прегледи осуђених у прописаним интервалима краћим од три месеца. У великом броју завода не постоје болесничке собе, а у појединим су просторије амбуланти потпуно неодговарајуће. У многим заводима присуство лекара сведено је на недовољних два сата дневно, с тим да током викенда и празника лекара у заводу

уопште нема. Уобичајено је да терапије дели немедицинско особље;

- Образовне активности су минималне. Велики број лица лишених слободе није радно ангажован, тако да време проводе у беспосличарењу;
- Уочено је да се уместо изрицања дисциплинских и посебних мера у прописаном поступку најчешће прибегава неформалној казни – пребацивању у лошији смештај;
- Особе са инвалидитетом углавном немају смештај који одговара њиховим потребама. У највећем броју завода просторије и мокри чворови нису прилагођени, недостају рампе, врата су преуска за пролаз колица. Углавном није јасно утврђена асистенција тим лицима;
- Иако је током 2010. донет пропис о заштити становништва од дуванског дима и правилник о кућном реду у заводима којим је забрањено пушење у спаваоницама, честа је појава да је један непушач смештен међу 10 лица који пуше у спаваоници, што је посебно велики проблем у спаваоницама које немају непосредан доток свежег ваздуха;
- Социјална подршка лицима лишених слободе готово да не постоји, њихов положај додатно је оптерећен недовољним пружањем социјалне подршке породицама, нарочито деци;
- Нису предвиђена посебна отпусна одељења у заводима. Програми који се сачињавају ради пружања помоћи осуђенима након отпуштања паушални су. Осуђеном се након отпуштања не пружа ефикасна социјална подршка, препуштен је сам себи, што појачава опасност да ће, као лице које није адекватно прилагођено животу ван затворских услова, у најкраћем року поново учинити кривично дело.

Заштитник грађана је надлежним органима упутио бројне препоруке и предлоге мера за отклањање утврђених недостатака у раду, односно повреда права лица лишених слободе.

### ***Пример: Право на засебан лежај***

Заштитник грађана је утврдио да у појединим заводима за извршење кривичних санкција велики број лица лишених слободе нема засебан лежај, односно кревет већ спавају на душецима који су положени на поду.

На основу бројних притужби и непосредним опажањем током посета Казнено-поправном заводу у Нишу и окружним затворима у Београду, Новом Саду, Панчеву и Крушевцу, Заштитних грађана је утврдио да су повређена права појединих лица лишених слободе на одговарајући смештај, у складу са важећим прописима који прецизирају да се сваком осуђеном обезбеђује посебан лежај са душеком и постељином.

Неспорно је да се заводи за извршење санкција суочавају са проблемом пренасељености и недостатком материјалних средстава, али то није оправдање за повреду права утврђеног законом и важећим стандардима.

Ускраћивање права на засебан лежај представља повреду права и недопустиво понижавајуће поступање према лицу лишеном слободе.

У циљу исправљања недостатака у раду Заштитник грађана је упутио препоруку да свим лицима лишеним слободе омогући засебан лежај, тако да убудуће у наведеним заводима нико од осуђених и притворених лица не спава на душеку положеном на под. Управа за извршење кривичних санкција обавестила је Заштитника грађана да је предузела потребне мере у циљу поступања по препоруци.

***Пример: Право на време на свежем ваздуху***

Заштитник грађана је утврдио да се у великом броју завода за извршење кривичних санкција лицима лишеним слободе не омогућује да у слободно време изван затворених просторија проведу најмање два часа дневно.

Током посета окружним затворима у Београду, Новом Саду, Панчеву, Суботици, Зрењанину, Лесковцу, Новом Пазару, Крушевцу, Прокупљу, као и притворским јединицама казнено-поправних завода у Сомбору, Нишу и Ћуприји, Заштитник грађана је утврдио да се појединим лицима лишеним слободе омогућује да у слободно време изван затворених просторија проведу од пола до сат времена дневно.

Проблем пренасељености и недостатка кругова за шетњу у заводима није оправдање за повреду права лица лишених слободе. Ускраћивање права лица лишених слободе да у слободно време изван затворених просторија проведу најмање два часа дневно представља повреду њиховог права прописаног законом.

У циљу отклањања недостатака, Заштитник грађана је упутио препоруку Управи за извршење кривичних санкција да обезбеди услове за остваривање права лица лишених слободе да у слободно време изван затворених просторија проведу најмање два часа дневно. Управа је обавестила Заштитника грађана да је предузела потребне мере у циљу поступања по препоруци.

***Пример: Посебна просторија за смештај оболелих лица лишених слободе***

Заштитник грађана је утврдио да у појединим заводима за извршење кривичних санкција не постоје просторије намењене за издавање оболелих, тако да они за време болести деле просторије са осталим здравим лицима лишеним слободе.

Обавеза је завода да осуђеном обезбеди све потребне услове за остваривање здравствене заштите која је утврђена законом, као и да завод има посебну просторију за издавање оболелих осуђених, односно болесничку собу. Просторија мора бити довољно пространа, осветљена природним и вештачким светлом, проветрена, чиста, загрејана и опремљена одговарајућим санитарним уређајима са хладном и топлом водом.

Непостојање посебне просторије намењене за издавање оболелих у заводима за извршење кривичних санкција представља недостатак на штету права лица лишених слободе на здравствену заштиту.

У циљу отклањања недостатака, Заштитник грађана је упутио препоруку Окружном затвору у Крушевцу, Окружном затвору у Панчеву, Окружном затвору у Новом Саду и Казнено-поправном заводу у Сомбору да обезбеде посебну просторију за смештај оболелих лица лишених слободе. Управа за извршење кривичних санкција обавестила је Заштитника грађана да је предузела потребне мере у циљу поступања по препоруци.

### ***Пример: Смештајни услови за особе са инвалидитетом на издржавању казне затвора***

Заштитник грађана је утврдио да у појединим заводима за извршење кривичних санкција особама са инвалидитетом, којима је за кретање неопходна употреба инвалидских колица, нису омогућени смештајни и други животни услови примерени врсти и степену њихових посебних потреба.

Поступајући по притужби на поступање према особи са посебним потребама, Заштитник грађана је обавио надзор над радом Окружног затвора у Новом Саду. Утврђено је осуђени Д. Б., особа са инвалидитетом којој је за кретање неопходна употреба инвалидских колица, у спаваоници у којој је смештен није у могућности да користи мокри чвор због недовољне ширине улазних врата. Осим тога, у заводу не постоји мокри чвор са санитарним уређајима који су прилагођени особама са инвалидитетом. Наведеним је осуђени Д. Б. ускраћен у остваривању својих основних права и стављен у неравноправан положај у односу на друге осуђене.

Особа са инвалидитетом које су у притвору на извршењу казне затвора или друге мере безбедности имају право на смештајне и друге животне услове примерене врсти и степену њихових посебних потреба.

Упућена је препорука да се осуђеном Д. Б. омогуће смештајни и други животни услови примерени врсти и степену његових посебних потреба, тако што ће бити смештен у посебној спаваоници у приземљу објекта, у којој постоји мокри чвор са санитарним уређајима прилагођеним његовим потребама, са вратима одговарајуће ширине и прилазном рампом за његово несметано кретање колицима у објекту и излазак ван затворених просторија. Управа за извршење кривичних санкција обавестила је Заштитника грађана да је предузела потребне мере у циљу поступања по препоруци.

## **2.5. Стационарне социјалне и психијатријске установе**

Стационарне социјалне и психијатријске установе у Србији већином су прегломазне, пренасељене и руиниране. Стационарне социјалне установе у којима су смештене особе са менталним обољењима и психијатријске болнице представљају азиле у којима су ти грађани трајно удаљени од заједнице слободних људи.

У Србији постоји стратегија да се укину гломазне стационарне социјалне и здравствене установе. Међутим, није развијен систем алтернативних институција на нивоу локалне заједнице који би успешно прихватио наведене особе и омогућио им живот ван ових институција. Осим тога, недостају прописи о положају и правима ментално оболелих особа којима ће и у наредном периоду бити нужен смештај у стационарним установама.

Иако засновано на важећим прописима, у пракси се показало спорним задржавање ради лечења душевно оболелих особа у психијатријским установама без одлуке суда, на основу пристанка тих особа. Очигледно је питање правне релевантности таквих изјава, с обзиром на то да их дају особе које се сматрају душевно оболелим, а поставља се и принципијелно питање домаћаја личног пристанка на било који облик ограничења слободе.

Посебан проблем представља ограничење слободе кретања у јавним и приватним установама за смештај старијих лица (забраном напуштања установе, закључавањем у спаваоници и сл.). Евентуална сагласност породице, лична сагласност, па ни сагласност старатеља лица које је лишено пословне

способности, не представља валидан правни основ за трајно држање тих лица у закључаном простору, односно у условима лишења слободе. Уз сво разумевање потребе да се у одређеним околностима поједине старије особе, у њиховом најбољем интересу, задржавају у тим установама, мора се констатовати правна неуређеност такве ситуације и потреба да се она уреди.

## **2.6. Остале активности**

### **Развој система мониторинга**

На основу Одлуке о формирању Превентивног механизма Заштитника грађана, као и Методологије Превентивног механизма, Заштитник грађана је током 2010. установио систем мониторинга установа у којима су смештена лица лишена слободе.

Сходно циљевима и начелима поступања, утврђеној организацији и фазама посета, те опредељеним задужењима свих чланова мултидисциплинарних тимова састављених од правника, психолога, лекара форензичара и психијатара, сачињен је низ упитника који су у системској вези са моделом извештаја.

Установљени систем мониторинга омогућује ефикасно и комплементарно поступање свих чланова тима током посете. Сваки члан тима, у свакој фази посете, има посебно задужење и прибавља информације из различитих извора: службени подаци, визуелно опажање, изјаве затечених лица и увид у документацију. Информације се на лицу места уносе у упитнике који се као целина односе на све релевантне аспекте положаја особа лишених слободе у установама. Сви подаци унети у обрасце упитника накнадно се, на основу постојећих шифри, аутоматски дистрибуирају на одговарајућа места у извештају о посети.

Установљени систем за последицу у извештају има објективну слику стања, међусобно упоредиву са стањем у другим установама и подобну за статистичку обраду и извлачење општих закључака.

Током 2010. Заштитник грађана је у области заштите права лица лишених слободе посветио пажњу повећавању приступачности институције Заштитника грађана лицима смештеним у заводима за извршење кривичних санкција.

У том циљу израђене су књижице, тзв. флајери на српском, енглеском и језицима националних мањина, у којима су на јасан и графички препознатљив начин приказане надлежности и овлађења Заштитника грађана, посебно на који се начин и под којим условима лица лишена слободе могу обратити Заштитнику грађана ради заштите својих права.

Наведени штампани материјал, са обрасцима притужби и адресираним ковертама за слање, означен уочљивим и препознатљивим плакатом, постављен је на најпосећенијим местима у више завода за извршење кривичних санкција.

### **Сарадња са органима управе**

У области заштите права лица лишених слободе, Заштитник грађана је вршио контролу законитости и правилности рада, пре свега, Министарства унутрашњих послова – Дирекције полиције и Министарства правде – Управе за извршење кривичних санкција.

Наведени органи су у потпуности сарађивали са Заштитником грађана и омогућили му несметан рад, приступ свим просторијама, посебно оним у којима се налазе лица лишена слободе, ненадзирани разговоре са тим лицима, као и са

свим запосленима. Заштитнику грађана су стављени на располагање сви тражени подаци којима располажу.

Препоруке упућене органима управе за отклањање недостатака у области права лица лишених слободе већином су системског карактера. Органи којима су упућене препоруке благовремено су обавештавали Заштитника грађана да су предузели, односно да предузимају све неопходне активности и мере у циљу поступања по препорукама. Заштитник грађана ће у наредном периоду посветити посебну пажњу поступању органа по упућеним препорукама.

### ***Пример: Бирачко право лица лишених слободе***

Заштитник грађана је утврдио да лицима лишеним слободе није било омогућено да гласају на локалним изборима одржаним у мају 2008. године.

Грађанин Г. К. обратио се Заштитнику грађана притужбом у којој је навео да му за време боравка у притвору у Окружном затвору у Београду није било омогућено да гласа на изборима за одборнике Скупштине града Београда и изборима за одборнике Скупштине општине Стари град, који су одржани 11. маја 2008. године.

У спроведеном поступку утврђено је да на локалним изборима одржаним у мају 2008. лицима лишеним слободе није било омогућено да гласају. За разлику од осталих локалних изборних комисија, Градска изборна комисија града Београда и Општинска изборна комисија Градске општине Стари град, предвиделе су одржавање избора у заводима за извршење кривичних санкција. У том циљу благовремено су се обратиле Управи за извршење кривичних санкција захтевом за достављање података о бирачима који се налазе у притвору или издржавају заводску санкцију. Тражене податке ова управа није доставила, чиме је онемогућено одржавање локалних избора у заводима за извршење кривичних санкција. Управа је као разлог за непоступање по захтевима изборних комисија навела да у заводима за извршење кривичних санкција не постоје организациони и безбедносни услови за спровођење локалних избора. Наведено је у потпуном несагласју са чињеницом да су по истим прописима 2004. локални избори били успешно спроведени.

Утврђен је пропуст у раду Управе за извршење кривичних санкција јер није поступила по захтевима изборних комисија за достављање тражених података, што је посредно довело до повреде права грађана.

Утврђено је и да је на локалним изборима одржаним у мају 2008. повређено активно бирачко право лица лишених слободе која су смештена у заводима за извршење кривичних санкција јер им није омогућено да гласају. Осим тога, отворено је и питање остваривања права и свих осталих лица лишених слободе да гласају на локалним изборима – не само оних који су смештени у заводима за извршење кривичних санкција већ и свих особа која се налазе у било ком облику задржавања, пре свега у стационарним социјалним и здравственим (психијатријским) установама.

Устав и Закон о локалним изборима прописују да активно бирачко право припада свим пунолетним, пословно способним држављанима Републике Србије, без изузетка и без обзира на то да ли се налазе на слободи или у заводима за извршење кривичних санкција или у другим стационарним установама.

Заштитник грађана је упутио препоруку наведеним изборним комисијама и Управи за извршење кривичних санкција да обавесте надлежно Министарство за државну управу и локалну самоуправу о тешкоћама са којима се суочавају у поступку спровођења и обезбеђивања услова за спровођење локалних избора.

Управи за извршење кривичних санкција упућена је препорука да убудуће локалним изборним комисијама благовремено доставља све тражене податке. Органи управе којима су упућене препоруке обавестили су Заштитника грађана да су предузели потребне мере у циљу поступања по препоруци.

Заштитник грађана ће током следећих избора пратити ефекте предузетих мера и активности.

У циљу системског и трајног решења очигледних проблема у вези са остваривањем активног бирачког права лица лишених слободе, Заштитник грађана је Министарству за државну управу и локалну самоуправу, као органу надлежном за послове државне управе који се односе на изборе за органе локалне самоуправе и носиоцу израде Нацрта закона о избору одборника, упутио иницијативу за унапређење правног оквира за остваривање активног бирачког права лица лишених слободе на локалним изборима.

Осим препорука и бројних предлога мера за отклањање недостатака у раду органа управе, Заштитник грађана је надлежним органима упућивао мишљења у циљу унапређења људских права, између осталог и ради законитог и правилног уређивања питања која су од значаја за спречавање мучења, нечовечног и понижавајућег поступања.

#### ***Пример: Мишљење Заштитника грађана поводом захтева за хемијску кастрацију***

У Србији је протеклих година путем медија актуелизовано увођење кривичне санкције хемијске кастрације. Такав одговор на учестале случајеве силовања и педофилије подржан је у изјавама појединих државних функционера и бројних јавних личности. Пласиране су тврдње да су такве казне примерене врсти и тежини дела, као и да се примењују у великом броју земаља.

Заштитник грађана је у јануару 2010. надлежним органима и јавности упутио мишљење у ком је указао да би увођење хемијске кастрације као кривичне санкције било противно Уставу Србије, који у члану 25. каже: „Физички и психички интегритет је неповредив. Нико не може бити изложен мучењу, нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању, нити подвргнут медицинским или научним огледима без свог слободно датог пристанка.“ Указано је и на став Комитета Савета Европе за спречавање мучења да хируршка кастрација представља понижавајуће поступање и позив на обуставу њене примене. Наведено, по логици ствари, важи и за хемијску кастрацију, уколико би била примењена без пуне и слободне сагласности преступника.

Људско тело и људски организам не могу бити предмет извршавања кривичних санкција. Казне могу људима да одузму или ограниче слободу кретања или материјална добра, али не смеју да мењају хормоне у њиховом организму јер тиме нарушавају његов интегритет.

Хемијска терапија сексуалних преступника се у неким државама примењује уместо затворске казне, а у неким представља терапеутску меру према лицима на извршењу казне затвора. У оба случаја њена сврха је да, у спрези с другим мерама, попут психотерапије, допринесе ресоцијализацији преступника. У сваком случају, таква мера мора бити добровољна.

Заштитник грађана је става да питање добровољне хемијске терапије, као посебне мере третмана, а не казне за силоватеље и педофиле, заиста треба отворити и расправити на стручном нивоу, посебно уз анализу ефеката „хемијске кастрације“ тамо где се она примењује. Њена примена има смисла под условом да се ограничи на тачно одређен профил сексуалних преступника – повратника

и искључиво под условом да је учинилац свесно прихвата као меру која је неопходна за његово лечење и обуздавање полног нагона који он не може да контролише.

Заштитник грађана је мишљења да у Србији не треба увести хемијску кастрацију као кривичну санкцију за силоватеље и педофиле. Даље, не улазећи у општу казнену политику законодавца, Заштитник грађана сматра да је неопходна промена праксе судова приликом одређивања висине казни за сексуалне преступнике које су до сада у великом броју случајева изрицане на нивоу законског минимума, а често и испод њега.

### 3. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА СЕКСУАЛНИХ МАЊИНА

Србија је коначно добила дуго очекивана системска документа од значаја за институционално регулисање равноправности полова: Националну стратегију за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности и Закон о равноправности полова. Међутим, област родне равноправности и даље много чешће карактерише кршење индивидуалних права жена, него повреде институционалног типа.

#### 3.1. Општа запажања

Подаци говоре о све већем броју незапослених жена, њиховој маргинализацији у економским и политичким токовима, говору мржње у јавном дискурсу. Жене у највећем броју раде на најслабије плаћеним радним местима и у најсиромашнијим привредним гранама, а међу њима најтеже погођене категорије су самохране мајке, Ромкиње, жене са села, незапослене жене средњих година.

Савет Европе је 2010. донео два документа која се тичу ове области, Резолуцију и Препоруку о сузбијању сексистичких стереотипа у медијима. Између осталог, предвиђено је да се национални парламенти боре против сексистичких стереотипа усвајањем правних мера којим би се увело кажњавање сексистичких примедба, увреда које изазивају родно засновану мржњу или насиље, као и нападање појединаца и група на основу њиховог пола. Србија је од 3. априла 2003. чланица Савета Европе, тако да документа те међународне организације обавезују. Ипак, та документа нису службено преведена нити су им институције поклонице пажњу. Стога је неопходно да постану познати јавности и примењени у пракси.

Европска комисија, такође током 2010, донела је Женску повељу и Стратегију за равноправност жена и мушкараца од 2010. до 2015. године. Србија није чланица ЕУ али има намеру да то постане, а поменута документа обавезују и земље кандидаткиње. Институционална и медијска јавност у Србији нису поменутим документима поклонили никакву пажњу чиме се игнорише чињеница да је родна равноправност једна од пет вредности на којима почива Европска унија. Непримећен је остао и почетак рада Европског института за равноправност полова јуна 2010. године. Институционална сарадња са овим институтом, чија је улога подршка Европској комисији и земљама чланицама ЕУ, засигурно би допринела квалитетнијем остваривању политике родне равноправности у Србији на њеном путу ка европским интеграцијама.

У 2010. Заштитник грађана је покренуо пет поступака по сопственој иницијативи, а примио седам притужби. Од пет поступака по сопственој иницијативи, један се односи на убиство мајке од стране сина, други на покушај убиства партнера, а преостала три на насиље и убиства партнера.

Следи приказ стања по кључним областима.

### 3.2. Насиље над женама

На случајеве породичног насиља, који су најочигледнија последица структуралне дискриминације, Заштитник грађана најчешће реагује по сопственој иницијативи. Испитујући их, омбудсман је констатовао слабости у размени информација између институција, пре свега полиције, центара за социјални рад и здравствених служби. Протоколи о сарадњи тих органа у случајевима породичног насиља на локалном нивоу или не постоје или се у неким случајевима не примењују. Органи управе у својим организационим структурама и начинима рада често примењују стереотипе о родним односима и породично насиље третирају као приватни однос мушкарца и жене и родитеља и деце, што доводи до неблаговремене примене расположивих законских овлашћења. Заштитник грађана констатовао је недостатак јасно дефинисаних поступака и мера, стандардних процедура.

#### *Пример: Када су жене жртве породичног насиља*

Притужила је путем телеграма поднела притужбу Заштитнику грађана указујући на насиље у породици које чини њен некадашњи супружник. Навела је да је некадашњи супруг сломио кључ у брави улазних врата заједничког стана и тиме јој онемогућио слободно кретање. Указала је да је и раније трпела различите облике насиља у породици.

Заштитник грађана је покренуо поступак према Центру за социјални рад и Полицијској управи. Такође је, у оквиру свог мандата који омогућује пружање саветодавне правне помоћи, а ради заштите права притужиле и спречавање евентуалних последица породичног насиља до окончања покренутог поступка, поучио притужилу да у судском поступку заштити право тражећи изрицање заштитне мере, у складу са одредбама Породичног закона.

Притужила је поступила по савету Заштитника грађана и покренула поступак. Суд је одредио привремене мере за заштиту од насиља, тако што се притужилином некадашњем супругу забрањује приступ месту њеног становања на удаљености мањој од 100 метара, као и да је на било који начин убудуће узнемирава.

Центар за социјални рад, Полицијска управа и Служба унутрашње контроле МУП доставили су Заштитнику грађана изјашњења о предузетим мерама и активностима на заштити притужиле од породичног насиља. Поступак пред Заштитником грађана још увек је у току.

### 3.3. Неостваривање права из радног односа

Из притужби које су поднете Заштитнику грађана, а које се односе на права из радног односа трудница и породиља, видни су бројни проблеми око исплате доприноса и накнаде зараде од стране послодаваца. Овај проблем делом је последица финансијских тешкоћа самих послодаваца, а делом и системских пропуста јер су санкције за „непослушне“ послодавце за случај неисплаћивања накнаде зараде за време трудничког/породиљског одсуства предвиђене Законом о финансијској подршци породици са децом веома благе у поређењу са санкцијама за неисплаћивање зараде из Закона о раду.

Због тога се послодавци често одлучују да плате мању казну, то јест да не врше исплате трудницама и породиљама јер су и казне за тај прекршај знатно мање (25.000,00 динара у поређењу са 700.000,00 динара за запослене). Главну

контролну улогу у испуњавању обавеза послодаваца имају Инспекторат за рад, Пореска управа и надлежни суд.

#### ***Пример: Неплаћање трудницама***

Притужила се жали да јој послодавац Електронске цеви ДОО Ниш не уплаћује накнаду зараде ни доприносе за обавезно социјално осигурање. Обраћала се Инспекторату за рад који ју је упутио на Пореску управу (доприноси) и суд (накнада зараде). Пореска управа – Филијала у Нишу обавестила ју је да је контрола над послодавцем обављена, али није навела што је притом утврђено и да ли су и које мере тим поводом предузете. Заштитник грађана покренуо је поступак контроле рада Пореске управе. Одговор није достављен у остављеном року, упућена је ургенција и остављен додатни рок за изјашњење.

### **3.4. Родно сензитивна употреба језика**

Заштитник грађана је почетком 2010. сачинио Упутство за стандардизован недискриминативни говор и понашање, текст који је изазвао мноштво полемика у јавности. Основна намера састављања упутства била је остваривање утицаја на актере у јавном простору да доследно поштују правила недискриминативног понашања и изражавања односу на жене, особе са инвалидитетом и особама ЛГБТ оријентације. Упутство је и реакција на више обраћања грађана поводом ретке употребе родно сензитивног језика у службеној комуникацији. Заштитник грађана добио је велики број писама подршке од појединаца и организација, а упутства су стављена на сајтове појединих организација и мрежа: АСТРА Аутономни женски центар, Геј стрејт алијанса, Лабрис, Мрежа локалних родних механизма у Србији, Мрежа „Жене против насиља“, Одбор за људска права Врање, Реконструкција Женски фонд, Социјално укључивање и смањење сиромаштва, Удружење жена Пешчаник, ВеликиМали, Жене на делу и Женски информационо-документациони центар. Првобитне реакције јавности обухватале су различите коментаре, од одобравања до подсмеха. Подсмех је углавном изазван појединим некоректним тумачењима упутства, које се свакако не односи на употребу језика у књижевности, личним односима и другим приватним контекстима већ на службено опхођење између органа јавне управе и између органа јавне управе и грађана. Анализирајући данас језик медија и службене комуникације ипак се може запазити извештајан помак у прихватању недискриминативног говора.

### **3.5. Права сексуалних мањина**

У 2010. Заштитник грађана је примио три притужбе које су се односиле на кршење права сексуалних мањина. Реаговање Заштитника грађана које је потом уследило било је превентивног карактера према органима на које је у притужбама указано. Органи су позитивно одговорили на све сугестије и предлоге Заштитника грађана. Најзначајније активности Заштитника грађана током 2010. у погледу права ЛГБТ популације биле су: пружање добрих услуга, посредовање и давање савета и мишљења ради превентивног деловања у циљу унапређења рада органа јавне управе и унапређења заштите људских слобода и права, поступање по притужбама због говора мржње, саопштења, чланци, предавања итд.

### **3.6. Превентивно деловање**

Заштитник грађана је превентивно деловао поводом отварање прве клинике за „лечење хомосексуализма“ у септембру, као и у случају Халобеба у новембру. У оба случаја наведене организације које се баве заштитом права ЛГБТ популације, посаветоване су да се у циљу заштите својих права прво обрате надлежном органу управе – Министарству здравља, уз напомену да их је тако поучио Заштитник грађана. Министарство је реаговало ефикасно и правилно. Лабрис је добио и извињење због хомофобичног инцидента и позив да за запослене у Халобеби организује едукацију о правима ЛГБТ особа.

## 4. ОБЛАСТ ПРАВА ДЕТЕТА

Током 2010, имајући у виду могућност и значај превентивног деловања Заштитника грађана у области заштите и унапређења права, доминирале су теме које су се односиле на остваривање права на образовање, заштиту од дискриминације, насиља и вређања, заштиту од сексуалног искоришћавања и злостављања, медијску експонираност, повреду части и угледа, повреду права на приватност и неефикасност извршавања судских одлука о поверавању детета у случајевима развода брака.

### 4.1. Општа запажања

Заштитник грађана отворио је 227 поступака из области права детета у току 2010. године. Примљено је 195 притужби, а поступао је и у додатна 32 случаја по сопственој иницијативи. Предмети из области права детета у 2010. чине 8,6% од укупног броја примљених притужби, чиме је удео ових притужби незнатно смањен у односу на претходну годину (9%). Осим тога, рад је настављен на 86 предмета из 2009. и 13 предмета из 2008, што због њихове сложености, што због другог чекања на одговоре надлежних органа. Укупно је, дакле, у 2010. Заштитник грађана поступао по 326 предмета из области права детета.

Најчешће, притужбе се односе на повреду права на поштовање најбољих интереса детета – 165 случајева. Велики број случајева односи се и на право на правилан развој детета (107) и заштиту од насиља, злостављања, занемаривања (79 случајева). Потом следе право на образовање – 58, право на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи – 52, право на социјалну заштиту – 46, право на одговарајући животни стандард – 32 и право на партиципацију – 25. Остала права обухваћена су мањим бројем притужби.

Највећи број притужби односи се на следеће органе: установе социјалне заштите – 110 (од чега 105 на центре за социјални рад); установе образовања – 53 (од чега 24 на предшколске установе поводом уписа деце у Припремни предшколски програм [ППП], а 29 на школе); Министарство просвете – 35; правосудне органе – 24; јединице територијалне аутономије (АП Војводине) и локалне самоуправе – 19; Министарство унутрашњих послова – 17; Министарство рада и социјалне политике – 14; Министарство здравља – осам; здравствене установе – седам.

Поступајући по 326 притужби из области права детета током 2010, Заштитник грађана је завршио рад по 164 притужби, и то дванаест из 2008, 53 из 2009. и 99 из 2010. године. Преостали предмети по којима рад није окончан пренети су у 2011. годину. Због недостављања и неблаговременог достављања тражених изјашњења од стране Министарства просвете и Градског центра за социјални рад, у 2011. преноси се један предмет из 2008. и шест предмета из 2009. године.

У току 2010. покренути су поступци контроле у 99 случајева, а настављен је рад у поступцима контроле који су покренути у 2008. и 2009. у 65 предмета. У осталим случајевима, тамо где је имало места поступању Заштитника грађана (притужба није одбачена или одбијена без спроведеног поступка), Заштитник грађана је испитивао и решавао случајеве коришћењем посредничких овлашћења.

Поводом 15 предмета које је истраживао Заштитник грађана је у току 2010. извршио 22 непосредна надзора над радом органа, што значи да су у случају појединих сложених предмета обављена два или три надзора и контроле. Број непосредних надзора значајно је мањи од претходне године, пре свега због

далеко боље комуникације органа управе са Заштитником грађана, у односу на прошлу годину и веће видљивости Заштитника грађана.

У 2010. обустављено је 14 покренутих поступака контроле јер је орган на који се притужба односила, након поступања Заштитник грађана, отклонио пропуст у свом раду. Од притужби које су поднете 2010, одбијено је 24, након што је утврђено да су неосноване. Од 86 предмета који су из 2009. пренети у 2010. одбијањем је окончано 26 притужби. Утврђивањем да није било повреда права, односно да није било пропуста у раду органа управе, у случајевима који су испитани по сопственој иницијативи Заштитника грађана окончано је шест случајева. Оценом да нема места даљем вођењу поступка окончано је 11 случајева. Одбачајем је окончано 27 предмета. У два случаја Заштитник грађана реаговао је саопштењем. Од притужбе је одустало пет подносилаца. У 2010. донето је 45 препорука по предметима из области права детета.

Посебан начин поступања Заштитник грађана када је у питању област права детета превентивно је деловање кроз посредовање, пружање добрих услуга, давање савета и мишљења о случају (остварено је седам посета у 27 предмета – једна посета Министарству просвете односила се на већи број притужби). Овај мање формалан начин рада показао је врло добре резултате. Током године Заштитник грађана је и након доношења препоруке користио посредничка овлашћења учешћем на састанцима са органима којима је препорука упућена ради прецизирања начина поступања по њој и заједничког договора ради решавања неких процедуралних питања. Примера ради, на тај начин је поступљено након доношења препоруке Министарству просвете у вези са уписом деце у припремни предшколски програм. Поступак је окончан на начин којим су права детета у потпуности заштићена, а ризик од повреде права веће групе деце отклоњен. Заједнички састанак одржан је и са Министарством рада и социјалне политике око случаја деце без родитељског старања у хранитељским породицама и започетих поступака усвојења.

Следи преглед активности по кључним областима у којима се крше права детета.

#### **4.2. Остваривање права на образовање – инклузивно образовање**

Заштитник грађана је од почетка 2010. посветио значајну пажњу праву на инклузивно образовању које је до доношења Закона о основама система васпитања и образовања у септембру 2009. постојало само као могућност, а од школске 2010/2011. право на укључивање деце са неком врстом сметње у развоју или инвалидитетом у редовни школски систем постала је законска обавеза. Заштитник грађана је упутио неколико препорука школама у првој половини 2010. да није у најбољем интересу детета са неком врстом сметње или инвалидитета да буде ван редовног образовног система и вршњачке групе и да је у таквим случајевима потребно припремити и применити индивидуални образовни план у сарадњи са стручњацима, родитељем и самим дететом. Након првобитних отпора у случајевима када су поједине основне школе у Србији истрајавале на концепту специјалних школа, уз навођење препознатљивих аргумената: „дете је категорисано“, „родитељи су амбициозни“, „дете је за специјалну школу“, успешно је окончао све покренуте поступке у вези са остваривањем права на образовање деце са неком врстом сметњи или инвалидитета.

Пресудни значај у решавању овог питања, како за конкретан случај, тако и за све будуће потенцијалне сличне случајеве, имало је поступање Заштитника грађана у предмету у коме је био не само „контролор“ правилности и законитости рада

органа управе већ и координатор деловања кључних актера – релевантних државних органа и школа.

***Пример: Право детета са сметњама у развоју на квалитетно образовање***

Обавеза је свих установа и државних органа да детету са сметњама у развоју обезбеде образовање усмерено на развој дететове личности и менталних и физичких способности до њихових крајњих граница, оптимално укључивање у редован образовно-васпитни рад и осамостаљивање детета у вршњачком колективу.

Дванаестогодишњак је до краја првог полугодишта школске 2008/2009. био ученик једне београдске основне школе. Дечак има дефицит пажње праћен хиперактивним понашањем (АДХД/АДД синдром). Након једног, од стране школе, недовољно разјашњеног инцидента у коме је дечак учествовао, школа је убедила родитеље да дечака испишу из школе и да га пребаце у школу за образовање одраслих, где је завршио пети разред. На почетку нове школске године родитељи су поднели захтев за упис детета у новоотворену основну школу у близини места становања, али је школа усмено, без сачињавања одлуке, захтев одбила. Спровodeћи непосредан надзор над радом две основне школе, Секретаријата за образовање Градске управе града Београда и Министарства просвете, Заштитник грађана је упутио овом секретаријату следећу препоруку:

- да секретаријат обезбеди упис детета у одговарајући разред основне школе у школској 2010/2011. према месту боравка на начин којим се остварује образовање дечака у вршњачкој групи;
- да секретаријат спроведе надзор над радом основне школе у коју ће бити уписано дете и на тај начин обезбеди да школа изради и спроведе индивидуални образовни план и пружи детету додатну подршку у области образовања, уколико за тим буде постојала потреба.

На почетку школске 2010/2011, школа којој је поднет захтев за упис детета одбила је да дечака упише због, како је образложено, притиска који Савет родитеља врши на органе школе. Због ескалације проблема и чињенице да дете није почело да похађа наставу, Заштитник грађана је извршио нови надзор над радом школе, Секретаријата за образовање и Министарства просвете након чега је дечак уписан у школу и почео са похађањем наставе. Тиме је препорука Заштитника грађана извршена.

#### **4.3. Критеријуми за запошљавање стручних сарадника у школама и њихов стручни профил**

Заштитник грађана је током кампање „Дани омбудсмана“ у општинама Бујановац, Прешево и Медвеђа одржао више састанака са представницима тамошњих школа. Том приликом их је информисао о недовољном броју стручних сарадника (психолога, педагога, социјалних радника, специјалних едукатора), имајући у виду број ученика и њихове потребе.

Након покретања поступка контроле рада Министарства просвете утврђено је да се са тим проблемом суочавају школе у целој Републици Србији и да су могућности његовог решавања сужене због обавезујућих одредаба Правилника о мерилима за утврђивање цене услуга у основној школи и Правилника о цени услуга средње школе. Додатно, постојала је и забрана повећавања броја извршилаца у јавним установама која је постављена законима о буџету за 2008. и 2009. годину.

Антиципирајући могуће проблеме након увођења инклузивног образовања, с једне стране, али имајући у виду и раширеност вршњачког насиља у школама као проблема који се не смањује, са друге стране, Заштитник грађана је предложио Министарству просвете да изврши прилагођавање подзаконских аката којима се уређују број и врста стручних сарадника у школама (психолога и педагога), како би деца која имају потребу за стручном помоћу и подршком благовремено такву помоћ и подршку и добила.

Друштво психолога Србије, као најшири струковни облик организовања психолога, подржало је ову препоруку Заштитника грађана.

***Пример: Потребе детета уместо математичке формуле***

Заштитник грађана је упутио Министарству просвете следеће мишљење:

„Министарство просвете унапредило би и употпунило остваривање права ученика/деце на образовање и спровођење принципа инклузивног образовања када би изменило подзаконску регулативу тако да омогући и обезбеди:

- потребан степен флексибилности при одређивању броја стручних сарадника (психолози, педагози, социјални радници и стручњаци из области специјалне едукације) у односу на број ученика, односно одељења у школи, ради задовољавања конкретно и стварно утврђених потреба ученика, уместо поштовања унапред постављене математичке пропорције броја ћака и броја запослених сарадника;
- усаглашеност стручног профила сарадника (психолози, социјални радници, стручњаци из области специјалне едукације) са стварним и конкретно утврђеним потребама у свакој школи.“

Министарство просвете је обавестило Заштитника грађана да не постоји основ за увођење нових радних места, с обзиром на права и обавезе запослених у школама на стручно усавршавање.

#### **4.4. Обавезан припремни предшколски програм**

Значајан печат у области права детета на образовање Заштитник грађана је дао и поводом већег броја притужби родитеља деце широм Србије која су стасала за полазак у први разред основне школе, а која нису била укључена у припремни предшколски програм у трајању од девет месеци. Оваква ситуација је настала због одсуства потребне комуникације између органа локалне самоуправе, школских власти и предшколских установа, те је било упутно одложити за годину дана њихов упис у основну школу, како би се избегле стресне ситуације, неприлагођеност и отпор те деце због непостојања образовне и психолошке припреме за полазак у школу, као најзначајнијег догађаја за децу тог узраста.

***Пример: Да полазак у школу буде планиран и радостан за сваког првака***

Током лета 2010. Заштитник грађана примио је 24 притужбе и око 80 позива грађана који су се жалили да предшколске установе одбијају да упишу њихову децу у припремни предшколски програм, уз образложење да су њихова деца по узрасту стасала за упис у први разред основне школе.

У поступку контроле Заштитник грађана је утврдио да највећи број те деце није похађао припремни предшколски програм јер су предшколске установе и

јединице локалне самоуправе пропустиле да о обавези уписа деце у припремну предшколску групу обавесте родитеље почетком школске 2009/2010. године.

Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству просвете да је дужност свих државних и других органа и јавних установа да омогуће деци похађање припремне наставе, а пропуст било ког органа или установе да родитеље обавести о припремној настави не сме бити разлог да се та образовна услуга детету ускрати.

Министарству просвете упућена је и следећа препорука:

- да предузме мере како би се у припремни предшколски програм уписала деца која нису била уписана у припремну предшколску групу у школској 2009/2010. години;
- затим деца која због болести или других оправданих разлога нису завршила започети припремни предшколски програм у школској 2009/2010. години; или
- код које постоје нарочито оправдани разлози да понове припремни предшколски програм који су похађала у школској 2009/2010. ради савладавања школског програма у пуном обиму, уз услов да су њихови родитељи сагласни да деца буду уписана у школу у школској 2011/2012. години;
- да у школској 2011/2012. години на време упозори јавност и родитеље о обавези уписа у припремни предшколски програм сваког детета узраста од 5,5 до 6,5 година;
- да предузме мере ради обавештавања школа о новим законским решењима како би се прекинуло са досадашњом праксом тестирања деце пре уписа у школу и издавања исправа о (не)спремности деце за полазак у школу.

Министарство просвете је упутило инструкцију школским управама, основним школама и предшколским установама којом је у потпуности прихваћена и реализована препорука Заштитника грађана.

#### **4.5. Заштита од дискриминације, насиља и вређања ромске деце**

Проблем дискриминације и насиља према деци ромског порекла у систему образовања окупирао је пажњу и аганжман Заштитника грађана и у 2010. години.

Случај који илуструје отпоре на различитим нивоима, и од стране различитих актера, јесте поступак окончан препоруком Заштитника грађана у којој је утврдио повреду права детета на заштиту од дискриминације, насиља и вређања, као и повреду права на приватност детета.

##### ***Пример: Кад различитост нервира околину***

Узроци дискриминације и насиља над дететом не могу се тражити на страни жртве већ у пропуштању државних органа и установа чија је обавеза да сваком детету обезбеде живот и развој у атмосфери толеранције, ненасиља и уважавања различитости.

Мајка, усвојитељка ромске девојчице, обратила се Заштитнику грађана притужбом на рад школе коју њено дете похађа и Министарства просвете. Наводи притужбе указивали су на могуће озбиљно кршење права детета: дискриминацију девојчице у школи, насиље над њом и кршење њене приватности. Мајка је навела да деца из одељења изопштавају њену кћерку из

друштва због њеног ромског порекла, шиканирају је и вређају („Циганко, ти смрдиш“, „Не можеш да се пресвладиш са нама, ти си прљава“ и сл.), што је наставницима – нарочито наставници која је била и разредни старешина одељењу – било познато, али ништа нису предузели. Напротив, разредни старешина је подстицала дискриминацију према детету својим поступцима: тражила је од детета да јој гледа у длан. Поврх тога, девојчицу је пред целим разредом питала о њеном пореклу, истичући чињеницу да је усвојена и тражећи податке о њеној биолошкој мајци. Све примедбе мајке разредни старешина је игнорисала, тврдећи да дете лаже.

Девојчицу су испред зграде школе физички повредиле другарице из одељења. Школа се тим поводом није ангажовала, сматрајући да то није у њеној надлежности јер се инцидент десио „ван школског дворишта“. Иако се мајка обратила просветној инспекцији месец дана након почетка школске године, инспекцијски надзор извршен је тек три месеца касније, пошто је Заштитник грађана покренуо поступак контроле рада Министарства просвете. Убрзо након тога, због атмосфере „линча“ према њој и осећања угрожености у школи, мајка је девојчицу пребацила у другу школу.

Током следећих годину и по дана колико је, због недостављања одговора и изјашњења Министарства просвете, трајао поступак контроле од стране Заштитника грађана, просветна инспекција је извршила четири инспекцијска надзора, али ни у једном није контролисано поступање школе са становишта Посебног протокола за заштиту деце од насиља, злостављања и занемаривања који је садржао обавезујућа упутства за школу. Коначни исход ових надзора био је да је просветна инспекција утврдила да повреде права детета није ни било.

Утврђујући низ пропуста Министарства просвете, Заштитник грађана је упутио препоруку министарству:

- да се у писаној форми извини детету и њеној мајци због неадекватног и неблаговременог поступања, услед чега је у потпуности изостала заштита права детета;
- да обезбеди да се по представкама и пријавама просветној инспекцији спроводи хитан поступак у коме ће се утврдити све чињенице и обезбедити отклањање пропуста у пуном обиму;
- да упути обавезне инструкције општинским и градским управама, којима ће се обезбедити уједначено и благовремено поступање по пријавама на рад установа образовања;
- да предузима мере на које је овлашћено у односу на просветне инспекторе и инспекције у општинама и градовима;
- да донесе ближе критеријуме за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, ученика или трећег лица у установи.

Изјашњење Министарства просвете о поступању по препоруци представљало је скуп изјашњења три различита сектора овог органа, од којих је Сектор за школске управе, и инспекцијске и надзорне, обавестио Заштитника грађана да неће поступити по препоруци и извинити се детету и мајци јер ничим није повређено право детета, тврдећи да је министарство обезбедило стручну, непристрасну и благовремену контролу школе. Министарство није донело обавезујуће инструкције градским и општинским органима који врше инспекцијски надзор у установама образовања нити је на други начин обезбедило хитно поступање свих инспекцијских органа, сматрајући да је Правилник о протоколу поступања у

установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање – који регулише обавезе школе и других образовних установа, али не и органа управе (инспекцијских органа) – довољан.

Јавни сервис је преко овог случаја у емисији Магазин Око Радио-телевизије Србије, 18. јануара 2011, представио начин рада Заштитника грађана и значај поштовања његових препорука, односно штету од њиховог игнорисања. Иако је у емисији њен идентитет скривен, девојчица је преко друштвене мреже Фејсбук добила две претеће поруке, од којих се једна без сумње може окарактерисати као расистичка.

Породица девојчице саветована је да случај пријави МУП-у, што је и учинила. Пратећи овај случај и даље, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле рада МУП-а у циљу праћења откривања и процесуирања виновника претњи.

#### **4.6. Медијска изложеност, повреде части, угледа и права на приватност детета**

Медијска експонираност, повреда части и угледа детета и права на приватност доминирали су медијском сценом у Србији, а тиме се у бројним притужбама бавио и Заштитник грађана. Епилог интервенције Заштитника грађана: по први пут од свог оснивања 2002. Републичка радиодифузна агенција (РРА) изрекла је меру опомене Јавном сервису – Радио телевизији Србије. Наиме, у два случаја по којима је Заштитник грађана поступао (тражећи, између осталог, и информације о мерама које је предузела РРА), Јавни сервис Србије учинио је децу препознатљивом у емитовању информација које могу да нашkode части, угледу и достојанству детета чиме је повредио право детета на приватност и право на заштиту части и угледа.

Постоји више врста пропуста у медијском приказивању деце који доводе до повреде њихових права: медији неселективно обрађују теме у којима су актери деца и обради теме прилазе на готово исти начин као да је реч о одраслој особи, а то значи да сензационално увек добија примат над потпуном информацијом, да се идентитет деце у таквим случајевима готово никад не штити, па се деца лако препознају у описима, а неретко се дају и слике деце. То се у појединим случајевима ради потпуно свесно и тенденциозно, а често су извор информација родитељи деце који сматрају да ће излагањем у медије брже решити неки акутни проблем са којим се они, или деца, суочавају. Медији притом уопште не примењују Закон о информисању и Закон о радиодифузији који су експлицитни у вези са забраном чињења детета препознатљивим у информацији која може да повреди право детета или његов интерес. По правилу, ни Министарство културе, ни РРА не реагују примарно као непосредно надлежно тело, односно орган. Бар тако није било у случајевима по којима је поступао Заштитник грађана штитећи право детета на приватност, као и част и углед детета.

##### ***Пример: Случај деце српског порекла у САД***

Српску јавност крајем 2010. потресла је прича о случају деце српског порекла у Сједињеним Америчким Државама, која су одлуком надлежних органа САД привремено одвојена од родитеља због сумње на занемаривање, емоционално повређивање и сексуално злостављање.

Иако се родитељи деце нису обратили Заштитнику грађана већ медијима и другим званичницима, Заштитник грађана је тражио од Министарства спољних послова информацију о случају како би га могао институционално да прати и, евентуално, реагује у складу са својим овлашћењима. Након пријема

информације, Заштитник грађана је оценио да су Министарство спољних послова и дипломатско-конзуларни представници у свему поступали законито, правилно и целисходно, те да је такве активности потребно наставити.

Поводом тог случаја Савет за права детета Заштитника грађана оценио је да „постојање фотографије наог детета, ни у једном друштву, било оно српско или америчко, само по себи не значи злоупотребу или злостављање детета“, али и да нико сем надлежног суда државе чији су деца држављани и у којој се случај десио не зна и не може ценити све околности од којих зависи природа случаја.

Савет је у јавном саопштењу подсетио и на обавезу свих држава да „њихови органи приликом одлучивања о правима детета поступају хитно, нарочито у случајевима који се односе на остваривање права детета на породични живот са родитељима и на заштиту од сексуалног злостављања и искориштавања“ и изразио очекивање да ће „и поступак у том случају бити окончан мериторним одлукама надлежних органа САД, у најбољем интересу деце и најкраћем року“. Апеловано је и на медије да у јавност не износе детаље којима се, макар и нехотично, повређује право деце на приватност и право на заштиту угледа, части и достојанства детета.

Српска јавност је већином стала на становиште да су деца неправедно одузета од родитеља, а Заштитник грађана претрпео је у једном делу јавности оштре критике због неутралног става и изјаве да одлуку може да донесе само амерички суд и да се на институције друге државе може апеловати само у правцу што хитнијег поступања.

После истека извештајног периода, медији су јавили да је амерички надлежни суд донео одлуку о враћању деце родитељима, што је Заштитник грађана поздравио.

#### **4.7. Неефикасност извршавања судских одлука о поверавању детета у случајевима развода брака**

Неефикасност у извршавању судских одлука у случајевима поверавања детета једном од родитеља након развода брака и даље остаје један од највећих проблема актуелног система заштите деце, јер доприноси продуженом кршењу права детета на живот са родитељем и најчешће угрожава психички развој детета, а тиме и његове најбоље интересе. Забрињава када се утврди да не постоји сарадња судских извршних органа, полиције и центра за социјални рад, а посебно када се игнорише неопходна улога стручних радника центра, психолога, пре свега, у деликатним ситуацијама издвајања детета из породице једног родитеља ради предаје детета другом, на основу судске одлуке. Заштитник грађана је пружао своје посредничке услуге у оваквим ситуацијама и успевао да ствари покрене са мртве тачке, полазећи увек од најбољих интереса детета. То је област која заслужује да буде свеобухватно истражена и разрешена, посебно због чињенице да Заштитник грађана не може да контролише рад судова, који су у оваквим ситуацијама надлежни да спроводе извршење сопствених одлука, али се у томе не ослањају довољно на друге органе (Министарство унутрашњих послова и Центар за социјални рад) који могу, и треба, да поделе са њима одговорност за успешност извршења.

Постојање оваквих случајева показује у којој мери државни органи не познају и не разумеју штетан утицај дугих и неефикасних судских и других поступака на дете, на чији живот одлука непосредно утиче. Они су и пример толерантног односа државних органа према непоштовању сопствених одлука, што је у блиској прошлости резултирало пресудама Европског суда за људска права којима је Република Србија проглашена одговорном за кршење људских права. Прва

пресуда Европског суда којом је Србија проглашена одговорном управо се односила на случај неуспешног извршења судске одлуке о поверавању детета мајци (случај В. А. М.).

***Пример: Родитељ манипулатор, органи не комуницирају, дете изложено страху, насиљу и патњи***

Државни органи дужни су да у извршењу правноснажних и извршних одлука које се тичу детета поступају са највећом хитношћу, успостављајући чврсту међусобну сарадњу ради пуне заштите личности детета и његових најбољих интереса. Свако супротно поступање, а нарочито одсуство сарадње и дуготрајно, неефикасно и неажурно вођење судских и других поступака штети правима и најбољим интересима детета који државним органима морају бити руководни принцип.

Заштитник грађана започео је рад на случају након сазнања да отац не дозвољава мајци да виђа дете, седмогодишњу девојчицу, иако је она правноснажном пресудом поверена мајци на самостално вршење родитељског права. Дете се са мајком виђало криомице, током школских одмора.

У току поступка контроле који су покренути према Полицијској управи, Центру за социјални рад и школи коју похађа дете, утврђено је да је отац противправно задржао дете половином 2006. године. Од тада дете није враћено мајци, а отац је спречавао и контакте детета и мајке. Сам поступак извршења правноснажних судских одлука трајао је три године.

Полицијска управа током овог периода није адекватно сарађивала са Центром за социјални рад нити је подносила кривичне пријаве или предузимала друге мере против оца детета (иначе полицијског службеника те управе), упркос сазнању о кривичном делу (одузимање малолетног лица). У односу на незаконито понашање свог службеника управа је годинама неговала толерантан став. Ни центар није подносио кривичне пријаве против оца детета, нити је као овлашћени орган покренуо поступак ради лишења оца родитељског права.

Након извршених надзора и посете суду представника Заштитника грађана у циљу информисања о покренутом поступку контроле рада органа управе (ЦСР-а и МУП-а), организоване су две конференције поводом случаја које су помогле да се успоставе делотворни односи свих надлежних органа и да се коначно реализује извршење судске одлуке о предаји детета мајци.

#### **4.8. Очување идентитета детета и породичних веза**

У 2010. Заштитник грађана је био у прилици да покреће поступке за заштиту права детета на очување идентитета и породичних веза када су органи управе у потпуности игнорисали ово право детета, погрешном применом прописа или стављањем у други план потребе детета за очувањем емоционалне везе са најближим сродницима, браћом и сестрама у поступку усвојења. У једном од случајева подносилац притужбе била је четрнаестогодишња девојчица.

Заштитник грађана недвосмислено стоји на становишту да је институт усвојења најпотпунији и најефикаснији облик заштите деце без родитељског старања. Такође, Заштитник грађана је инсистирао да у поступку усвојења право детета на очување идентитета, породичних веза и односа треба да буде у потпуности заштићено, а центар за социјални рад, као надлежна институција за поступак усвојења, пре започињања овог процеса, треба да истражи могућности и утврди начине за одржавање везе деце са њиховим сродницима и да у том поступку

поштује право детета на партиципацију, тако што ће планирати своје услуге и мере уз пуно уважавање мишљења и активно учешће деце.

У оба случаја, иако веома деликатним, органи управе су поступили у потпуности по препорукама Заштитника грађана.

### ***Пример: Када је идентитет детета угрожен***

Начин заштите и остваривања права детета на очување идентитета утврдио је Породични закон, према чијим се одредбама детету може променити презиме одређено по рођењу искључиво у случајевима прописаним законом.

Заштитнику грађана су се обратили сродници детета указујући на чињеницу да је надлежни државни орган променио презиме детета добијено на рођењу, на основу захтева мајке, а противно одредбама домаћих прописа и међународних докумената.

Након спроведеног поступка утврђено је да је детету по рођењу одређено презиме по презимену оца. После смрти оца детета, мајка је поднела захтев за промену дететовог презимена у ново породично презиме мајке. Надлежан орган управе донео је одлуку којим је захтев усвојен, уз образложење да је таква одлука у складу са законом јер је родитељ који самостално врши родитељско право овлашћен да одреде име и презиме детету, па и да га промени. Насупрот оваквом ставу органа који је одлучивао, Породични закон омогућава промену презимена (као дела личног имена) искључиво у случају утврђивања/оспоревања материнства и очинства, као и у поступку усвојења. Осим овог суштинског недостатка, орган управе је у поступку промене презимена применио правни пропис/подзаконски акт који у моменту доношења одлуке није био на снази, а пропустио је да детету постави колизијског старатеља, с обзиром на то да је захтев мајке био супротстављен праву детета на очување идентитета.

Због утврђеног пропуста у раду, Заштитник грађана је упутио препоруку органу управе да:

- без одлагања понови поступак о промени личног имена детета, по службеној дужности;
- у новом поступку, применом члана 265. Породичног закона, постави колизијског старатеља детету;
- поново одлучи о захтеву у складу са одредбама Породичног закона којима су предвиђени поступци у којима се детету може променити лично име.

Орган управе у свему је поступио по препоруци Заштитника грађана, доносећи одлуку о понављању поступка и постављајући детету, у поновљеном поступку, колизијског старатеља.

## **4.9. Заштита деце од сексуалног злостављања и искориштавања**

Заштитник грађана је током 2010. посебну пажњу посветио питањима заштите права детета од сексуалног искориштавања и злостављања како у Србији, тако и кроз ангажовање у оквиру мреже омбудсмана за децу ЈИЕ (CRONSEE), која је два састанка у току године посветила овој теми. На основу тога ова мрежа је усвојила заједничке закључке, а свака институција преузела је обавезу да се на националном нивоу заложи за њихово остваривање. Закључци полазе од решења садржаних у Конвенцији Савета Европе о заштити деце од сексуалног искориштавања и злостављања, коју је Србија међу првим чланицама Савета

Европе ратификовала већ у јулу 2010, чиме су се стекли услови за њену доследну примену.

Заштитник грађана је, имајући у виду преузете обавезе ратификовањем поменуте конвенције Савета Европе, подржао идеју Инцест траума центра (ИТЦ) да се тема сексуалног насиља над децом уврсти у редовни наставни програм средњих школа, као први корак у свеобухватном приступу овој осетљивој теми, која се и у породици, али и кроз систем образовања, још увек доживљава као табу. Заштитник грађана је учествовао у промоцији кампање ИТЦ-а под називом „Прекинемо ћутање“, залажући се за неопходне измене кривичног законодавства у односу на проблем застареле кривичног дела сексуалног насиља, евиденцију починилаца овог кривичног дела и потребу константне едукације деце и професионалаца о овој теми. Треба нагласити да Заштитник грађана подржава и кампању Савета Европе о потреби подизања свести јавности у државама чланицама Савета Европе о заштити деце од сексуалног насиља, лансирану крајем новембра 2010, и да ће са своје стране подстицати државне органе да се на организован начин укључе у ову паневропску кампању са циљем заштите деце од најтежег облика насиља од ког страда „једно од петоро деце“ у Европи, што је и мото кампање Савета Европе.

#### **4.10. Сајт намењен деци и Панел младих саветника**

У области права детета, 2010. обележиле су и активности које су имале за циљ промовисање рада институције у овој области, и то: успостављање сајта намењеног деци [www.pravadeteta.rs](http://www.pravadeteta.rs) и формирање Панела младих саветника као облика трајног учешћа деце у раду институције Заштитника грађана.

Сајт Заштитника грађана намењен деци, осим тога што даје неке основне информације о правима детета кроз мање формалан приступ и језик, служи и као средство за комуникацију Заштитника грађана са децом, и то тако што деца постављају питања путем мејла и добијају одговоре, али и међусобно комуницирају преко Форума младих.

Панел младих саветника Заштитник грађана је формирао ради промовисања права детета на слободно изражавање мишљења и учествовање у доношењу одлука које су од значаја за дете и тичу се њега, затим ради стварања услова да деца и млади постану субјект права и пуноправни партнери у активностима ради унапређења поштовања и заштите њихових права, а засигурно доприноси и оснаживању деце и младих и јачању њихових капацитета за друштвену укљученост и преузимање активне улоге у побољшању сопственог положаја и унапређењу и заштити својих права. Њега чини група од тридесеторо деце и младих узраста између 13 и 17 година, изабраних на Јавном позиву на период од две године. Број младих саветника биће сталан, а нови чланови бираће се периодично или по потреби. Млади саветници ће се састајати са Заштитником грађана, односно заменицом заштитника грађана за права детета најмање четири пута годишње. Њихова основна улога је да пренесу Заштитнику грађана теме које су важне деци и младима, укажу на проблеме са којима се сусрећу, представе своје ставове и покрену питања која су од значаја за побољшање положаја младих у Србији.

Заштитник грађана је током 2010. учествовао и у обимном истраживању Савета Европе под називом „Правда по мери детета“ током кога је представљена институција Заштитника грађана школској деци и обављено је анкетање 715 деце узраста између 13 и 17 година из 42 школе широм Србије. Тиме је институција Заштитника грађана у високом проценту (18%) допринела овом

истраживању, на основу ког је Савет Европе усвојио Смернице о правди по мери детета, које су релевантни документ за све земље чланице Савета Европе у области административних и судских поступака према деци.

## **5. ОБЛАСТ ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА**

Уставноправна заштита права националних мањина у Републици Србији гарантује висок степен њихове заштите, али остваривање тих права још увек није задовољавајуће. Поменути несклад условљава да се припадници националних мањина често осећају дискриминисаним, што умањује њихово поверење у способност државе да им гарантује зајамчена права. Томе доприноси и чињеница да су у неколико случајева поремећени односи између извршне власти и националних мањина и њихових самоуправа. На срећу, ти проблеми нису утицали на стање међунационалних односа.

### **5.1. Општа запажања**

Заштитник грађана је у току 2010. примио 91 притужбу и поступао је и у пет случајева по сопственој иницијативи. Настављен је рад на 22 притужбе из 2009. године.

Највећи број притужби, њих 52, припадници националних мањина поднели су у вези са повредом општих људских права (право на рад, лична документа). Поднето је 29 притужби које се односе на повреду посебних колективних права и то највише у вези са изборима за националне савете националних мањина (пет), правом на равноправност у вођењу јавних послова (пет), информисањем и културним стваралаштвом на језику националне мањине (четири), правом на службену употребу језика и писама (четири).

Највећи број притужби односи се на рад министарстава – 40, и то: Министарства унутрашњих послова – 25, Министарства за људска и мањинска права – седам, Министарства просвете – три, Министарства културе – два, као и на рад покрајинских органа и органа локалних самоуправа – 21.

Да припадници националних мањина не остварују у потпуности гарантована права указује, осим повећаног броја поднетих притужби, и податак да је Заштитник грађана упутио четири препоруке са циљем отклањања утврђених пропуста и недостатака у раду државних, покрајинских и локалних органа у вези са заштитом, остваривањем и унапређењем колективних права националних мањина.

Дакле, поступајући по 118 притужби из области права националних мањина, Заштитник грађана је завршио рад по 99 притужби, и то 22 из 2009. и 77 из 2010. године. Преосталих 19 предмета по којима рад није окончан пренето је у 2011. годину.

### **5.2. Нарушавање самосталности националних савета националних мањина**

Протеклу годину обележио је избор мањинских самоуправа – националних савета националних мањина. Спровођење избора и избор националних савета били су повод за поступање Заштитника грађана, али и других независних органа – Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности и других државних органа. У поступку који је Заштитник грађана водио по сопственој иницијативи утврђено је да је Министарство за људска и мањинска права мањкавом Инструкцијом о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине начинило

пропусте који су погодовали кршењу права грађана на заштиту података о личности у вези са уписом у посебне бирачке спискове националних мањина и да је доношењем пословника о раду конститутивних скупштина националних савета националних мањина нарушена самосталност националних савета као представничких тела националних мањина. У вези с утврђеним повредама права грађана припадника националних мањина по питању избора њихових самоуправа, чије се надлежности односе на образовање, културу, службену употребу језика и писамa и информисање, Заштитник грађана је донео препоруке.

### ***Пример: Пропусти Министарства за људска и мањинска права***

Министарство за људска и мањинска права начинило је пропусте који су погодовали кршењу права грађана на заштиту података о личности у вези са уписом у посебне бирачке спискове националних мањина. Поступањем овог министарства нарушена је самосталност националних савета, као представничких тела националних мањина.

Пропусти у процедури уписа грађана у посебан бирачки списак националних мањина омогућили су незакониту обраду података о личности. Прикупљени подаци, који су законом заштићени као посебно осетљиви, нашли су се у поседу неовлашћених лица и незаконито су обрађивани. Приликом уписа грађана у посебан бирачки списак националних мањина поднети су и фалсификовани захтеви за упис, без знања и пристанка грађана.

У поступку који је Заштитник грађана покренуо по сопственој иницијативи утврђено је да је до овакве ситуације дошло због могућности предаје захтева за упис у посебан бирачки списак од стране трећих лица, без пуномоћја грађана који су у захтевима означени као њихови подносиоци и без утврђивања идентитета подносиоца. То је омогућено Инструкцијом о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине коју је донело Министарство за људска и мањинска права децембра 2009. године. Инструкција предвиђа да је допуштена предаја захтева бирача од стране трећих лица, без посебног овлашћења лица које захтев подноси, и да није неопходно приложити личну карту или копију личне карте бирача који захтева упис у посебан бирачки списак.

Законом о националним саветима националних мањина и Правилником о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине обезбеђено је да грађанин слободно изабере да ли ће бити третиран као припадник националне мањине или не. Упис у посебан бирачки списак је добровољан. Захтев у писаној форми, својеручно потписан, подноси се непосредно или поштом органу управе јединице локалне самоуправе, према месту пребивалишта подносиоца захтева. Међутим, Инструкција о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине, тако како је сачињена и спровођена, игнорише ту чињеницу. Инструкцијом је створена превелика могућност да захтев у пракси буде поднет без знања и одобрења особе на коју се односи, дакле да не буде израз њихове слободне и тачно изражене воље.

Национални савети националних мањина су представничка мањинска тела и закон им гарантује самосталност у вршењу надлежности. Та самосталност је нарушена јер је министар за људска и мањинска права донео пословнике о раду конститутивних седница националних савета националних мањина. Заштитник грађана није у Закону нашао овлашћење министра да доноси ове пословнике. Одредба члана 42. Закона о националним саветима националних мањина предвиђа само обавезу министра да, у року од 30 дана од дана проглашења

коначних резултата избора, сазове конститутивне седнице националних савета и ништа више од тога.

Правилна примена закона не може се постићи доношењем прописа без законских овлашћења. Утврђивање минималних услова за одржавање конститутивне седнице савета националне мањине јесте једна од мера којом се гарантује легитимитет савета, у интересу правилног представљања националне мањине у обављању послова из надлежности савета. Али, минималне услове потребно је утврдити законом. Државна интервенција у сферу мањинске самоуправе мора бити унапред јасно прописана, спроведена ради заштите претходно законом утврђених циљева, неопходна и сведена на најмању могућу меру која обезбеђује сврху интервенције чиме ће се постићи жељени легитимни циљ, али истовремено онемогућити арбитрарност државне интервенције у самоуправу националних савета.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Заштитник грађана је упутио препоруку Министарству за људска и мањинска права да:

1. Приступи изради нацрта измена Закона о националним саветима националних мањина како би у Закон била унета одредба која овлашћује владу, односно министарство или министра, да потребна питања детаљније уреде подзаконским актом;
2. Предложи измене Закона о националним саветима националних мањина како би се изменама закона и следствено томе подзаконских аката појачале гаранције слободе и тачности изјаве воље грађана да се упишу у бирачке спискове;
3. Министар за људска и мањинска права стави ван снаге пословнике о раду конститутивних седница националних савета које је донео без изричитог овлашћења у закону.

Министарство није поступило у складу с препоруком Заштитника грађана, а пропустило је да у законом предвиђеном року обавести Заштитника грађана о разлозима не поступања по препоруци.

### **5.3. Отежано остваривање мањинске аутономије**

У претходним годишњим извештајима, а и у својим препорукама, Заштитник грађана је указивао на различиту праксу у вези с остваривањем права националних мањина у АП Војводина и осталим деловима Републике Србије. Примена Закона о националним саветима националних мањина јасно је указала на то да ове разлике и даље постоје и да су нарочито изражене у појединим областима, као што су службена употреба језика и писама или заштита културе.

Слабости које су уочене резултат су основних недостатака самог Закона о националним саветима националних мањина:

- Законом је омогућен изричит утицај политичких странака, и то како директан утицај политичких странака националних мањина, тако и посредан утицај осталих политичких странака;
- Закон је омогућио да се избор и рад мањинских самоуправа у пракси остварује искључиво на националном нивоу, због чега није обезбеђен непосредан и широк приступ припадницима националних мањина у остваривању мањинске аутономије. Тако већина грађана припадника националних мањина остаје без могућности да одлучује о остваривању својих признатих

колективних права. Компаративна пракса и искуства у региону показују да се учешће у одлучивању припадника националних мањина непосредно остварује и на месном, локалном и регионалном нивоу.

Централизација мањинских управа, односно законско решење да се оне бирају само на националном нивоу условило је потребу за ефикаснијом заштитом права националних мањина у јединицама локалне самоуправе. Потребу за механизмом непосредне и ефикасне заштите у вези с остваривањем признатих права у локалним заједницама нарочито осећају припадници дисперзираних националних мањина и мањина које немају добро организоване централне мањинске самоуправе. Неоправдано се очекивало се да ће ову правну празнину отклонити оснивање и рад савета за међунационалне односе који се у складу с чланом 98. Закона о локалној самоуправи оснивају у јединицама локалне самоуправе с национално мешовитим саставом становништва. Очекивања су се показала нереалним највише због тога што закон није овим телима наменио улогу да остварују надлежности у вези с мањинском аутономијом већ да разматрају одлуке органа скупштине општине у вези с остваривањем националне равноправности.

***Пример: Учешће националних мањина у доношењу одлука у јавном животу у вишенационалним општинама и градовима***

У Србији, без територије АП Косово и Метохија, 68 јединица локалне самоуправе са национално мешовитим саставом становништва има обавезу оснивања савета за међунационалне односе. Сврха оснивања савета је да разматра питања остваривања заштите и унапређења националне равноправности. Оснивањем и радом савета, у чијем саставу су представници српског народа и националних мањина, требало би да допринесе како унапређењу рада и квалитету одлука локалних органа, тако и остваривању и унапређењу људских и мањинских права и квалитету живота свих грађана у локалним самоуправама.

Обавезно оснивање савета за међунационалне у општинама и градовима у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника, регулисано је одредбом члана 98. Закона о локалној самоуправи. Представници националних мањина које имају своје изабране националне савете бирају се на предлог националног савета. Уколико Савет за међунационалне односе сматра да су одлукама и другим актима скупштине јединице локалне самоуправе непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина, има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости тих аката.

Помно пратећи рад савета за међунационалне односе Заштитник грађана утврдио је пропусте који се састоје у: неспровођењу законских одредаба о покретању поступка за оснивање савета за међунационалне односе; одсуству услова за рад савета, несазивању седница савета; недостављању савету на мишљење предлога свих одлука које се тичу националне равноправности и одсуства других потребних радњи и услова неопходних за рад и сврсисходно остваривање надлежности савета.

Како би се утврђени пропусти отклонили и како би се обезбедила доследна примене закона и унапређење рада општинских и градских органа у вишенационалним срединама, свим јединицама локалне самоуправе које имају законску обавезу оснивања савета за међунационалне односе, Заштитник грађана је упутио препоруку:

- да предузму све законом прописане мере и радње како би основале савет, као обавезно самостално радно тело прописано законом;
- да обезбеде исте услове за рад савету за међунационалне односе какве имају остала радна тела скупштине јединице локалне самоуправе;
- да сви органи јединице локалне самоуправе достављају обавезно и благовремено предлоге свих одлука које се тичу националне равноправности савету на мишљење, а то мишљење ће узимати у обзир при доношењу коначних одлука.

О спровођењу препоруке, од укупно 68 локалних самоуправа, само њих 18 је обавестило Заштитника грађана о поступању, планираним и предузетим мерама и евентуалним проблемима у вези са поступањем по препоруци.

#### **5.4. Дискриминација и расистички напади на припаднике ромске националне мањине**

Утисак је да, упркос предузетим активностима државних и покрајинских органа и појединих јединица локалне самоуправе, положај Рома није битно унапређен. На то указује и друштвена неосетљивост и институционална амбивалентност који су исказани приликом расељавања ромских насеља и расистички напади на Роме у банатском селу Јабука, као и све чешће исказивање нетрпељивости и говора мржње према Ромима. Чињеница је да постоје сложени проблеми у вези са њиховом интеграцијом, дискриминација је изражена, а проблеми у вези са сузбијањем сиромаштва и решавањем социјалних, економских и културних права Рома и даље опстају.

Поводом расистичких испада у селу Јабука Заштитник грађана је јавно иступио и истакао да сузбијање узрока расизма, мржње и нетолеранције и спречавање испољавања оваквог понашања није само локални проблем већ и резултат општег односа државе према проблемима вишеетничког и вишеверског друштва. Заштитник грађана је на Илинден, македонски национални празник, посетио село Јабука и заједно са председником републике, који му се на његов позив придружио, упутио поруку међуетничке толеранције и разумевања.

Упркос изнетим проблемима, Заштитнику грађана се притужбом обратио мали број припадника ромске националне мањине. Сматрајући да су проблеми с којима се суочавају у вези с остваривањем права озбиљни и бројни, те да су им институције из различитих разлога недоступне, Заштитник грађана је свој рад организовао и у ромским насељима где прима притужбе.

#### **5.5. Остваривање права на службену употребу језика и писама**

Према сазнањима Заштитника грађана, право на службену употребу језика и писама националних мањина, које је зајамчено Уставом и уређено прописима, не остварује се у складу са законом.

Прилика да се неки од ових проблема реше пропуштена је протекле године приликом усвојања Закона о изменама и допунама закона о службеној употреби језика и писама чија решења не доприносе пуном остваривању права на службену употребу језика и писама националних мањина.

Посебан проблем у вези с остваривањем овог права представљају друштвени отпори да се у појединим локалним заједницама у службену употребу уведу

језици националних мањина. Наиме, упркос томе што је Заштитник грађана по притужби Националног савета бошњачке националне мањине у Србији и других организација Бошњака водио поступак и дао препоруку општинским властима у Прибоју да створе услове да се у службену употребу на територији општине, у складу са законом, уведе и босански језик, то није учињено. Заштитник грађана је о овоме обавестио Министарство за државну управу и локалну самоуправу и затражио од овог органа да поступи у складу с својим овлашћењима.

Илустративан је и случај покушаја увођења румунског језика као службеног језика Влаха. Иницијативу првог Националног савета влашке националне мањине да се у службену употребу у неколико јединица локалних самоуправа, у којима припадници влашке националне мањине чине више од 15% од укупног броја становништва, уведе румунски као службени језик Влаха, оповргла је одлука и измена Статута Националног савета влашке националне мањине изабраног 2010. године. Према овој одлуци језик Влаха није стандардизован, те ће се, док се не стекну услови за његову службену употребу, у те сврхе примењивати српски језик.

Заштитник грађана је 2010. објавио резултате истраживања, посвећеног остваривању права на службену употребу језика и писама националних мањина, којим су констатовани битни недостаци у остваривању и примени овог права:

- ниво остваривања права припадника националних мањина није једнак и различита је пракса између јединица локалне самоуправе у АП Војводина и у осталим деловима Републике Србије. У општинама и градовима у којима се остварује право на службену употребу језика и писма националних мањина постоје проблеми у вези са потребним кадровима и финансијским средствима;
- у вези са уписом личног имена на језику и писму националне мањине у матичне књиге, различита је пракса у раду матичних служби, односно поступање матичних служби, посебно када је лично име у матичне књиге уписано само на српском језику, ћириличним писмом. Не постоји могућност уписа женских презимена у феминистичком облику, у складу с традицијом језика бугарске, словачке, чешке и македонске националне мањине, а не постоје ни двојезични обрасци извода из матичних књига у централној Србији;
- недовољна је информисаност грађана, припадника националних мањина, о законом предвиђеним условима за издавање документа са уписаним именом на језику и писму националне мањине;
- исписивање јавних натписа је недоследно, истицање назива организационих јединица републичких органа и републичких јавних предузећа и на језицима националних мањина јесте селективно и у већини јединица локалне самоуправе ови називи се не истичу и на језицима и писмима националних мањина;
- не постоје одговарајући капацитети за ефикасно вођење управних и судских поступака на језицима националних мањина и у органима јавне власти није довољна заступљеност припадника националних мањина или грађана који говоре мањинске језике;

Осим тога, Заштитник грађана је упутио превентивно препоруку Министарству просвете да посвети посебну пажњу унапређењу квалитета:

- наставе српског језика, када се настава за припаднике националних мањина остварује на матерњем језику и
- наставе језика националне мањине са елементима културе, у основним и средњим школама.

Циљ је да ученици по завршетку школовања имају активно знање српског језика, односно да ученици српске националности имају активно знање језика националне мањине као језика друштвене средине. У истраживању је утврђено да непознавање српског језика, односно језика националних мањина јесте један од узрока недостатка потребних кадровских капацитета за службену комуникацију у раду органа локалне самоуправе. Знање језика, као средство комуникације, доприноси и бољем разумевању другог и другачијег и развоју грађанског друштва.

### ***Пример: Право на службену употребу босанског језика и писма у општини Прибој***

Надлежни органи општине Прибој нису статутом увели у службену употребу босански језик и латинично писмо, те је поднетим притужбама од Заштитника грађана затражена заштита права припадника бошњачке националне мањине.

У општини Прибој живи 18,33% грађана бошњачке националности. Мада су испуњени законом прописани услови у погледу процента припадника бошњачке националне мањине у укупном броју становника, босански језик и латинично писмо нису статутом уведени у равноправну службену употребу. У поступку по притужбама утврђено је да се приликом доношења статута, као и у претходним сазивима, одборничка већина гласањем изјашњавала, уместо да статутом обавезно уведе у равноправну службену употребу језик и писмо бошњачке националне мањине. Није прихваћен амандман одборника да се члан који регулише употребу језика и писма промени и дода став да је на територији општине Прибој у службеној употреби босански језик и латинично писмо. Статутом општине Прибој утврђена је службена употреба српског језика и ћириличног писма.

Законом о службеној употреби језика и писама утврђено је да ће јединица локалне самоуправе обавезно својим статутом увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва.

Како је утврђен пропуст у поступању надлежних општинских органа и остваривању права на равноправну службену употребу језика и писма бошњачке националне мањине, Заштитник грађана је упутио препоруку председнику Скупштине општине Прибој и општинским органима да Статут општине Прибој усагласе са Уставом и другим позитивноправним прописима.

Општина Прибој није поступила по препоруци и у датом року није обавестила Заштитника грађана о разлозима непоступања. Тим поводом Заштитник грађана је прво обавестио јавност и председника Скупштине општине Прибој и указао на чињеницу да непоступање по препоруци има за последицу вишеструке повреде права грађана припадника бошњачке заједнице. Затим су и надлежна министарства, за људска и мањинска права и за државну управу и локалну самоуправу, обавештена о незаконитом поступању. Министарство за државну управу је у новембру упутило допис Скупштини општине Прибој и указало на

неопходност да на првој наредној седници покрене поступак за измену статута и уведе у службену употребу босански језик и писмо у складу са законом утврђеним обавезама и препоруком Заштитник грађана. Према сазнањима Заштитника грађана седница Скупштине општине није још увек заказана.

## **5.6. „Невидљиви“ грађани – лица без грађанских права**

Заштитник грађана се током 2010. године бавио и проблемом „невидљивих лица“, односно грађана који нису уписани у матичне књиге или друге евиденције, који немају правни субјективитет гарантован Уставом и Универзалном декларацијом о људским правима и који због тога не могу да остварују грађанска права. Међу њима највише је грађана ромске националности. До сада је вођен и успешно окончан поступак у 11 случајева по питању издавања докумената таквим лицима, а ради решавања овог питања Заштитник грађана је организовао састанак са представницима Министарства за државну управу и локалну самоуправу и агенције Уједињених нација у Србији.

На састанку је констатовано да постоји око 2.500 лица којима није признат лични идентитет, да је за већину њих могуће извршити упис у матичне књиге по законом утврђеном поступку, а да је за мањи број лица која то право не могу да остваре у предвиђеном поступку потребно донети посебан пропис на основу ког ће се решити и њихов статус. Заштитник грађана наставља да посредује између Министарства за државну управу и локалну самоуправу, УНХЦР-а и релевантних невладиних организација у напорима да се проблем системски реши.

## **6. ОБЛАСТ ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И СТАРИХ**

Показало се да се, и поред Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, који је Србија као прва земља у региону усвојила још 2006, Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом и потписане Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, грађани са инвалидитетом суочавају са дискриминацијом и маргинализацијом због неспровођења прописа, али и пропуста у другим законима. Они су у знатној мери искључени из јавног, политичког и културног живота и суочавају се са проблемима у образовању, запошљавању и остваривању других права.

### **6.1. Општа запажања**

Током 2010. Заштитник грађана примио је 94 притужбе, од чега је по сопственој иницијативи покренуо поступак у четири случаја. Заштитник грађана је водио 26 поступака контроле по питањима остваривања инвалидских и борачко-инвалидских пензија, а поступак је окончан у преко 60% предмета, док је препоруком завршен у два случаја. У 25 случајева органи су поступили након покретања поступка Заштитника грађана по захтеву притужиоца.

Посебно тешки случајеви из досадашње праксе Заштитника грађана јесу проблеми са којима се суочавају деца са инвалидитетом и њихови родитељи у настојању да им обезбеде неопходни третман и помагала, као и старија лица са инвалидитетом чији је број заправо много већи од видљивог, јер многи нису у могућности да се обрате надлежнима ради заштите својих права.

Приоритет сарадње коју је Заштитника грађана успоставио са Националном организацијом особа са инвалидитетом Србије (НООИС) јесте спречавање дискриминације особа са инвалидитетом у образовању, ради што делотворније заштите њихових права.

У оквиру поступања по притужбама Заштитника грађана у 2010. издвајају се притужбе проблемски груписане у више тематских целина, као што су: признање права да се борачки додатак призна у основ за одређивање пензије; признавање права на рехабилитацију о трошку Фонда; признавање права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица; право на признавање својства ратног војног инвалида; право на инвалидску пензију; укључење особа са инвалидитетом у процесе припреме и спровођења Националне стратегије за ХИВ; немогућност да се у законском року добије решење којим се потврђује степен телесног оштећења; и немогућност државе да поступи по законски признатим фискалним олакшицама, као и недостатак приступачности стамбеним зградама.

### **6.2. Установе за смештај старих и одраслих лица са инвалидитетом**

Заштитник грађана је у периоду април-новембар 2010. обавио 13 посета геронтолошким центрима и домовима за смештај старих лица: Дому пензионера на Бежанијској коси, Дому Карабурма, Дому Вождовац, Дому за старе и пензионере у Смедереву, Геронтолошком центру Крушевац, Геронтолошком центру Матарушка бања, Геронтолошком центру у Шапцу, Геронтолошком центру у Крагујевцу, Дому за старе и пензионере у Димитровграду, Геронтолошком центру у Кикинди, Геронтолошком центру у Суботици, Дому за старе у Сурдулици и Дому за стара и одрасла лица у Зрењанину.

Надзори у установама били су у већини случајева најављени. Користећи своја законска овлашћења Заштитник грађана је обавио и низ ненајављених надзора у појединим случајевима (углавном по притужбама невладиних организација, нпр. MDRI и People in Need ).

На основу притужби, обављеног надзора над радом ових установа и других сазнања, Заштитника грађана је утврдио да у Србији званично ради 41 државни и 42 приватна дома за старе. У државним домовима има око 7.000 места, а у приватним који су пријављени и имају дозволу за рад, 1.019 места. Неки од државних домова развили су се у геронтолошке центре јер осим смештаја пружају и тзв. вандомске услуге помоћи старим лицима код њихових кућа. Тренутно је у државним домовима смештено око 8.100 корисника, а у Београду, где су потребе највеће, смештено је 1.200 корисника.

Државни домови су пренасељени, и даље постоје петокреветне или шестокреветне собе, а домске управе настоје да рационално искористе целокупан расположив простор, дословце „од подрума до тавана“, смештајући кревете у сав расположив простор. Слободних места има у домовима у унутрашњости Србије, посебно у оним у којима је стандард ниског нивоа. То је један од разлога што се на место у дому чека веома дуго и што осим државних домова постоје и приватни регистровани, али и илегални, нерегистровани домови.

Посебан вид боравака су тзв. прихватилишта за старе која раде тако да физичка лица са штићеницима склапају уговоре о доживотном издржавању које оверавају у суду, преузимају пензије штићеника, станове или њихову земљу. Заузврат се брину о штићеницима који понекад бораве у недовољно добрим условима.

Уочено је да се у приватне домове често смештају стара лица без њихове сагласности, а да се таква сагласност уопште на прибавља када су у питању нерегистроване институције тога типа. У таквим случајевима потпуно се „прескаче“ територијално надлежан центар за социјални рад и за њихов смештај и боравак потребно је само редовно плаћање цене смештаја која је и двоструко већа од оне у државним домовима. Чести су случајеви да сродници, комшије и познаници са старим особама склапају уговоре о доживотном издржавању и након тога их смештају у дом, а било је случајева да то чине и стручњаци центара за социјални рад. Запослени у једној медицинској установи, који су по природи свог посла у контакту са старим особама, склапали су са особом која се смешта у дом ову врсту уговора која им је омогућавала да преузму њен стан, а отварају су приватне домове како би лако дошли до имовине ових особа.

Домови немају довољно запослених, нарочито када је реч о неговатељском и медицинском особљу. Такође је примећено да је у приватним домовима медицинско особље по правилу ангажовано по уговору, а не за стално, и да обично ти домови немају ни најосновнију медицинску документацију (здравствени картони корисника са историјатом њихових болести и даване терапије). Уколико пак постоји ова документација, најчешће не постоје изјаве корисника да су смештени уз сопствени пристанак, а нема ни доказа да су под старатељством, односно да су смештени уз сагласност старатеља.

Домови старих су све више здравствене установе и стационарни делови намењени непокретним корисницима постају највећа одељења тих установа. Све су чешћа и нова одељења за тзв. палијативну негу, што је назив за смештај оболелих од тешких малигних обољења.

Као општи утисак може се констатовати запуштеност просторија и лоша хигијена. Депресивна атмосфера влада готово у свим институцијама тог типа. Четвртина корисника су мушкарци а три четвртине жене, а негде има и до 90%

жена. Тренд је да у домове долазе све старије особе, углавном преко осамдесете године, и све лошијег здравственог стања. Највећи проценат њих су зависни и полузависни корисници, тако да се, заправо, може говорити о институционалном смештају особа са инвалидитетом, или пак хроничних болесника и оних који се опорављају после операција. Илустративан је пример да је у једној установи од 280 корисника, 240 непокретних!

У Србији стара лица одлазе у геронтолошке центре и домове за старе по правилу тек када постану неподношљив терет породицама и када о њима због њиховог здравственог и општег стања више нико не може да се брине. У Србији се ретко или уопште не одлази у домове у здравственом стању и животном добу када су људи још релативно способни и у снази да боравком у дому проведу квалитетно дужи период живота у друштву са својим вршњацима, под лекарском и терапеутском негом.

Због структуре корисника, њихове све веће старости и израженије немоћи, уочава се потреба за оснивањем специјализованих домова за стара лица, типа психогеријатрије. Та популација је све бројнија, а потреба за њиховим смештајем све израженија, тако да они све више оптерећују садашње установе које примарно кадровски и логистички нису намењене потпуно дементним или оболелим од Алцхајмерове или Паркинсонове болести.

Не постоји унапред одређена пропорција појединих група корисника/ца према начину плаћања. Они који уопште немају могућност да плате ни најнижу цену смештаја присутни су у све мањем броју у свим посећеним домовима за стара лица. Домови су у тржишним условима пословања најмање криви за ту појаву. Имајући у виду социјални карактер тих установа, неопходно је радити на изналажењу другачијег и савременијег институционалног решења које би омогућило већем броју корисника различитих имовинских могућности да у старости буду институционално збринути.

Србија је све више земља старих, па је неопходно тражити решења за проблем повећане потражње места у домовима за смештај старих, имајући у виду да је човеково право да, колико је год то могуће, старост проведе достојанствено. Решења је могуће тражити како у проширивању капацитета постојећих институција за стационарни смештај старих лица, тако и у интензивирању ванинституционалне заштите уз обезбеђење кућне неге и помоћи домаћинствима ових лица без њиховог измештања.

Велики проблем су нерегистровани домови без дозвола који су, да би избегли испуњавање законом предвиђених услова, регистровани као привредна друштва, пансиони за пружање угоститељских и туристичких услуга, самосталне трговинске радње, агенције за пружање услуга, хостели и сл., те на тај начин не подлежу ни инспекцији Министарства рада и социјалне политике. Да би се овај проблем решио, неопходно је да се што пре обави лиценцирање правних лица за смештај старих особа, као и њихових запослених, тако да би се овим послом могли бавити само они који су акредитовани.

***Пример: Смештај особа са инвалидитетом и старих лица у дом без њихове воље***

Корисница услуга Дома за старе Моја оаза у Земуну у притужби наводи – а и из приложене документације произлази – да ју је троје деце без њене сагласности сместило у дом, након завршеног болничког лечења због прелома кључне кости и повреде руке настале услед пада на улици. Приликом смештаја у дом узета су јој лична документа, а деца су јој узела стан и пензију и противе се њеном изласку из дома. Она упорно тврди да дом није њена кућа и да се осећа као у затвору, јер не

може да изађе ни да прошета. Заштитник грађана је најпре затражио од Министарства рада и социјалне политике да у оквиру своје надлежности спроведе инспекцијски надзор над радом дома и да га извести о резултатима надзора. У међувремену, с обзиром на то да је притужила у стању упоредивом са лишењем слободе, Заштитник грађана је спровео непосредан надзор дома Моја оаза, како би утврдио релевантне чињенице. Управа дома није негирала да је њихова корисница у дому противно својој вољи и изјавила је да ће је, ако Заштитник грађана то затражи, пустити „на улицу“. Поступак није окончан до краја извештајног периода.

***Пример: Мајку сместила у приватни дом против њене воље***

Притужила у притужби наводи да Градски центар за социјални рад – Одељење Палилула одбија да достави извештај Одељењу у Раковици како би њена мајка била смештена у дом социјалне заштите. Након извршене теренске посете стручног тима Градског центра за социјални рад – Одељење Палилула и обављеног разговора са мајком притужиле, установљено је да се, према мишљењу центра, мајка притужиле изричито противи смештају у дом јер је као дете била смештена у Дом за децу и тамо је живела до удаје. У извештају Одељења Палилула наводи се да је, након обављене теренске посете, ћерка обавестила Одељење Палилула да је мајку сместила у приватан дом и одбила је да наведе адресу дома у коме се њена мајка налази. Поступак је у току.

### **6.3. Проблеми у остваривању фискалних олакшица**

Министарство рада и социјалне политике као надлежно за рефундацију ПДВ-а, не успева на основу додељених средстава да измири обавезе ни закључно са децембром 2008. године. Ту је најчешће реч о на пример рефундацији ПДВ-а приликом увоза возила за потребе особа са инвалидитетом. До тога долази зато што влада и скупштина путем интервенција у поступку доношења Закона о буџету за текућу фискалну годину значајно смањују ставке које у буџету постоје на расходној страни, а тичу се различитих социјалних давања, те тако *de facto* обесмишљају сам концепт фискалне олакшице.

### **6.4. Ограничење, односно губитак пословне способности**

Заштитник грађана не прима много притужби у којима се износи овај проблем, али случајеви у којима је вођен поступак контроле јесу индикативни и указују на његову озбиљност. Прописи који регулишу одузимање пословне способности нису у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом (коју је Србија ратификовала у мају 2009). Та конвенција у члану 12. равноправност пред законом и пословну способност третира као врло важно питање и прописује да се пословна способност не може ограничити или одузети само на основу нечијег инвалидитета. Вештачење степена инвалидитета такође представља проблем, траје дуго и онемогућава знатан број грађана да остваре своја права.

### **6.5. Примери добре праксе**

Заштитник грађана утврдио је постојање добрих услова за смештај старих лица у установи Бежанијска коса у Београду, с капацитетом од скоро 800 корисника, и у Геронтолошки центар у Суботици, који је намењен смештају скоро 700 корисника. У оба случаја реч је о тзв. великим институцијама које се начелно сматрају нехуманим институционалним решењем, лошијим од домова мањих

смештајних капацитета. Те установе су, међутим, и најпожељнија међу потенцијалним корисницима и њиховим породицама.

Након обављеног надзора у 2010, Заштитник грађана је Геронтолошки центар у Суботици прогласио за најбољу посећену институцију тог типа јер остварује знатно виши стандард смештаја старијих особа од републичког просека, уз недискриминативни пријем свих категорија корисника, активно пројектно обезбеђивање додатних средстава и додатне радне снаге, одличну сарадњу са локалном самоуправом и разгранату понуду ванинституционалних услуга без измештања старијих из њихових домаћинстава. Запослени и управа овог центра показују да се правилним односом према послу, доследним спровођењем прописа о бризи за старе и добром организацијом рада, могу остварити завидни резултати у истом систему у коме функционишу и друге социјалне установе тог типа.

### **III АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА НА УНАПРЕЂИВАЊУ ПРАВНИХ ПРОПИСА**

#### **1. Опште напомене**

Положај и улога Заштитника грађана у правном систему Републике Србије одређени су и значајним овлашћењима у погледу унапређивања правних прописа из области људских права и слобода. Заштитник грађана је, осим права на предлагање закона из своје надлежности, овлашћен да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Истовремено, Заштитник грађана је овлашћен да влади, односно Народној скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона, других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатка у прописима. Наведена овлашћења Заштитника грађана праћена су законом прописаном обавезом владе, односно надлежног одбора Народне скупштине, да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана. Најзад, ништа мање није важно и овлашћење Заштитника грађана да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади Републике Србије и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.

#### **2. Предлози и поступање Заштитника грађана на унапређивању правних прописа**

##### **Предлози грађана**

Заштитник грађана је током 2010. примио 57 предлога за унапређивање закона, других прописа и општих аката. Тиме је тенденција повећаног обраћања грађана, забележена претходних година, настављена и у 2010, што сведочи да је Заштитник грађана својим досадашњим активностима и резултатима оправдао њихово поверење. Од укупног броја предлога за унапређивање закона, других прописа и општих аката, 43 су поднела физичка лица, 11 удружења грађана (од чега једно које није регистровано као правно лице), два органа државне управе (Министарство правде и Министарство одбране) и један Покрајински омбудсман.

У два случаја у питању су предлози Заштитнику грађана у вези са законима из његове надлежности; у 43 случаја реч је о предлозима Заштитнику грађана да иницира измене или допуне закона, других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у тим прописима; у 11 случајева реч је о предлогу Заштитнику грађана да у поступку припреме прописа да мишљење на предлоге закона, општих аката и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.

По први пут од конституисања институције предложено је (од стране организације цивилног друштва – Комитета правника за људска права) да Заштитник грађана поднесе иницијативу Народној скупштини за доношење аутентичног тумачења закона (Закона о забрани дискриминације).

## **Поступање Заштитника грађана**

Заштитник грађана није у 2010. користио овлашћење да предложи законе из своје надлежности, сматрајући да је целисходније и примереније тежити ка томе да органи који обављају послове државне управе, а располажу капацитетима и одговорни су за вођење политике у одређеној области, предузимају активности из делокруга свога рада у погледу предлагања закона, других прописа и општих аката.

Заштитник грађана је, међутим, јавно најавио да ће, у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, другим државним органима и стручњацима, сачинити предлог закона о отварању досијеа служби безбедности из тоталитарног периода. Најава је добила значајну јавну подршку, а представници данашњих служби безбедности, које су се у протеклом периоду противиле доношењу таквог закона, изразили су велики интерес да дају допринос у изради квалитетног нацрта. Међутим, једна парламентарна странка је у међувремену истакла свој нацрт закона те врсте, а државни секретар Министарства правде обзнанио је постојање политичке воље да се тај нацрт усвоји. Заштитник грађана је због тога одустао од формирања радне групе за израду нацрта закона, ценећи да то у новоствореној ситуацији није целисходно.

Због значаја који се правима детета придаје у развијеним правним системима, као и чињенице да је Комесар за људска права СЕ у свом Извештају о стању људских права у Србији (октобар 2008), односно Комитет за права детета УН у својим закључним разматрањима поводом иницијалног извештаја Србије о остваривању Конвенције о правима детета (јун 2008), препоручио доношење свеобухватног Закона о деци, у 2010. настављен је рад радне групе, коју је Заштитник грађана окупио у 2009, ради израде нацрта закона о правима детета. У мају 2010. је, у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, одржана конференција на којој је представљен оквир и садржај будућег закона. Радна група за израду закона завршила је рад на Нацрту закона о правима детета. Планирано је да у 2011. отпочне јавна расправа, уз учешће надлежних министарстава и других државних органа, цивилног друштва и представника деце. Тим кровним законом треба да буде усклађен правни систем у области права детета, сагласно Конвенцији о правима детета и савременим потребама деце у друштву.

## **3. Овлашћење за подношење иницијативе за доношење нових правних прописа**

Заштитник грађана је разматрао иницијативе грађана за доношење нових правних прописа и оне које је оценио за основане прослеђивао на даље поступање надлежним органима управе, са својим мишљењем и проценом оправданости њиховог усвајања, уз захтев да буде обавештен о предузетим мерама и активностима.

Осим тога, Заштитник грађана је по сопственој иницијативи, на основу законом прописаних овлашћења, поднео две иницијативе за доношење нових закона, других прописа и општих аката. Скупштина Србије и Влада Србије су, по закону, дужни да одлучују о иницијативама.

### **Иницијатива Народној скупштини Републике Србије за доношење Одлуке о утврђивању Кодекса добре управе**

Заштитник грађана је у својим претходним годишњим извештајима оцењивао да поштовање права грађана од стране администрације и њен однос према грађанима и њиховим правима уопште није задовољавајући. Управа у Републици

Србији у великој мери је окренута према себи, а не грађанима и њиховим правима и на закону заснованим интересима. Потребна равнотежа померена је на страну администрације када су у питању права, а грађана када је реч о обавезама. Поступање супротно начелима „добре управе“ којим се грађани пред администрацијом излажу бесмисленом, несврсисходном, несавесном, понекад и понижавајућем третману од стране органа управе, односно службеника и других запослених у државним и другим органима и организацијама које врше јавна овлашћења, има, између осталих, обележја кршења права на достојанство грађана.

Због тога је Заштитник грађана, у непосредној сарадњи са канцеларијом Европског омбудсмана, сачинио Кодекс добре управе, са жељом да он одражава добру праксу у земљама чланицама Европске уније, као и судску праксу (case law) судова Европске уније у Луксембургу и Европског суда за људска права у Стразбуру. Предложени кодекс има исту садржину и структуру као и Европски кодекс о понашању добре управе, који представља резултат испитивања покренутог на иницијативу Европског омбудсмана још у новембру месецу 1998, када је институцијама и органима ЕУ предложио да усвоје сличне кодексе за своју управу. Након посебног извештаја Европског омбудсмана у априлу 2000, Европски парламент је Резолуцијом од 6. септембра 2001. усвојио наведени кодекс и позвао Европског омбудсмана да га свакодневно примењује када ради по случајевима лоше управе, како би се оснажило право грађана на добру управу.

Кодекс – лако читљив и разумљив документ – на једноставан начин кодификује постојећи правни оквир материјалних и процесних принципа управног права који су прихваћени како у државама чланицама, тако и на нивоу ЕУ. Кодекс добре управе иде и корак даље, предвиђајући додатне гаранције за грађане. Оно у чему је кодекс јединствен јесте његова форма у којој је, по први пут, ујединио у један документ сва правила која су се, пре усвајања, налазила у различитим законским текстовима и у судској пракси судова, која су за просечног грађанина била, а и даљу су, тешко приступачна.

Кодекс може имати значајну улогу у побољшању квалитета управе и њеном приближавању грађанима. С једне стране, може бити од велике помоћи службеницима који решавају захтеве или жалбе грађана, с обзиром на то да их кодекс информише на детаљан начин која правила треба да поштују приликом рада са грађанима. С друге стране, он информише грађане о њиховим правима и стандардима поступања који могу очекивати од управних органа и службеника. Кодекс на један начин представља инструмент оснаживања грађана, тако што грађани могу сматрати управу одговорном и подсетити службенике на ствари које од њих могу очекивати.

Народна скупштина није одлучивала о поднетој иницијативи Заштитника грађана.

#### **Иницијатива министру надлежном за правосуђе за доношење прописа предвиђених Законом о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција**

Заштитник грађана поднео је министарки правде иницијативу да донесе подзаконске прописе неопходне за закониту и правилну примену Закона о извршењу кривичних санкција, с једне стране, и потпуно, благовремено и ефикасно остваривање права лица лишених слободе, с друге стране. Наведеном иницијативом министарки правде се указује да је рок за доношење подзаконских прописа, прописан одредбом члана 121. Закона о изменама и допунама Закона о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС“, бр. 85/05 и 72/09),

прекорачен за готово три месеца и да је доношење прописа за спровођење Закона о извршењу кривичних санкција од суштинског значаја за остваривање и заштиту права широког круга лица која се налазе на извршењу казне затвора, малолетничког затвора, мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења наркомана и обавезног лечења алкохоличара, васпитне мере упућивања у васпитно-поправни дом, као и мера притвора. Због тога је Заштитник грађана предложио да се наведени прописи донесу у најкраћем могућем року. Министарка правде је до сада донела два подзаконска акта, од око 20 које треба донети, и то: Правилник о кућном реду у казнено-поправним заводима и окружним затворима („Службени гласник РС“, број 72/10) и Правилник о третману, програму поступања, разврставања и накнадног разврставања осуђених лица („Службени гласник РС“, број 72/10).

#### **4. Овлашћење за подношење иницијативе за измену и допуну правних прописа**

У оквиру законодавне делатности усмерене на унапређивању правних прописа за заштиту људских слобода и права Заштитник грађана поднео је и осам предлога за измене или допуне закона, других прописа и општих аката:

1. Амандмани на Предлог закона о Народној скупштини;
2. Иницијатива Одбору за саобраћај и везе Народне скупштине за подношење амандмана на Предлог закона о електронским комуникацијама;
3. Иницијатива влади да предложи Народној скупштини Закон о изменама и допунама Закона о начину и условима признавања права и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом;
4. Иницијатива влади за измену Закона о култури;
5. Иницијатива влади за измену Закона о државним службеницима и других закона који прописују начин вођења евиденција о националној припадности запослених;
6. Иницијатива влади за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника;
7. Иницијатива Министарству за државну управу и локалну самоуправу за унапређивање правног оквира за остваривање активног бирачког права лица лишених слободе на локалним изборима;
8. Иницијатива Министарству за људска и мањинска права за измену Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

Заштитник грађана је поводом доношења новог закона о Народној скупштини, у циљу међусобног усклађивања правних прописа којима је предвиђен однос Народне скупштине и независних, односно регулаторних органа, организација и тела, Народној скупштини упутио два амандмана на Предлог закона о Народној скупштини. Првим амандманом предложено је, полазећи од положаја и надлежности Народне скупштине, односно положаја и надлежности независних и регулаторних државних органа, организација и тела, прецизно и јасно дефинисано овлашћење Народне скупштине да одлучује о извештајима независних и регулаторних органа, организација и тела само када је то

предвиђено већ донетим законима, имајући у виду да је исти принцип предвиђен код овлашћења Народне скупштине да разматра извештаје наведених органа, организација и тела. На тај начин се тежило потпуној и доследној заштити независности рада независних, односно регулаторних органа, организација и тела, када је она предвиђена Уставом и законима. Другим амандманом тежило се усклађивању постојећих прописа, у делу којим се утврђују овлашћења независних, односно регулаторних органа, организација и тела у поступку доношења закона, општих аката и других прописа са предлогом наведеног закона. Ниједан од предложених амандмана није прихваћен али је поводом њих, на седници Одбора за правосуђе и управу, одлучено да се питања обухваћена поменути амандманима регулишу будућим пословником о раду Народне скупштине, јединствено за све независне и регулаторне државне органе, организације и тела.

Заштитник грађана је – због чињенице да временски размак од тренутка утврђивања Предлога закона о електронским комуникацијама од стране Владе Републике Србије до тренутка отпочињања расправе о поменутом предлогу пред Народном скупштином није омогућавао непосредно подношење амандмана – упутио Одбору за саобраћај и везе Народне скупштине иницијативу за два амандмана на Предлог закона о електронским комуникацијама. Првим амандманом предлагало се усклађивање предлог овог закона са Уставом Републике Србије који дозвољава задирање и одступање од начела тајности писама и других средстава општења само на основу одлуке суда, због чињенице да је предлог садржавао решење према коме су службе безбедности и органи унутрашњих послова могли да приступе, односно добију податке о томе ко, када, колико и на који начин комуницира без одлуке суда, већ на основу одлуке њихових руководилаца. Надлежни одбор није подржао тај амандман. Другим амандманом тежило се успостављању потпунијих гаранција заштите права грађана на заштиту података о личности кроз омогућавање независне контроле, радом Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, што је не само решење које представља међународни стандард већ и решење које нужно проистиче из Закона о заштити података о личности. Одбор је подржао тај амандман и он је увршћен у усвојени законски текст.

Заштитник грађана је Влади Републике Србије упутио иницијативу да Народној скупштини предложи закон о изменама и допунама Закона о начину и условима признавања права и враћања земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом како би се омогућило ефикасно и делотворно поступање комисија надлежних за спровођење поступка и одлучивање по захтевима за враћање земљишта. Поменутом иницијативом предложено је да се постојећа одредба измени тако што ће се прописати да се, уместо судије, за председника комисије за враћање земљишта именује лице одговарајућих квалификација које не обавља судијску функцију, имајући у виду да је поступајући по притужбама већег броја грађана, ранијих сопственика пољопривредног земљишта које је по различитим основима прешло у друштвену својину, Заштитник грађана уочио да наведене комисије не раде у већем броју јединица локалне самоуправе због тога што судије које су именоване за председнике комисија – сагласно одредби Закона о судијама према којој судија не може бити на функцијама у органима који доносе прописе и органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе – подносе оставке на место председника комисије. Разлог за непосредно обраћање влади налази се у чињеници да, упркос договору, Министарство финансија, Министарство правде и Министарство

пољопривреде, шумарства и водопривреде нису предложили измене и допуне поменутог закона.

Та иницијатива је до остала без одговора.

Заштитник грађана је Влади Републике Србије поднео и Иницијативу за измену Закона о култури којом се предлаже усаглашавање одредаба овог закона о заснивању радног односа на неодређено, односно одређено време у установама културе, са циљем због кога су донете, одредбама других закона и међународно признатим стандардима, како не би представљале сталну претњу загарантованим правима грађана. Разлог за ово непосредно обраћање влади јесте чињеница да је током поступка који је претходно вођен, по примљеној притужби стручног удружења и уметничке установе, Министарство културе обавестило Заштитника грађана да не сматра потребним предузимање поменутих измена. Заштитник грађана је оценио да је целисходније да пред Владом Републике Србије иницира исправљање поменутих одредаба него да, као овлашћени предлагач, покреће поступак оцене њихове уставности.

И та иницијатива влади остала је без одговора.

Потпуније извршавање међународних обавеза и остваривање Уставом гарантованог права грађана, односно обавезе државних органа, јавних служби, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе да при запошљавању воде рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина руководило је Заштитника грађана да влади упути Иницијативу за измену Закона о државним службеницима и других закона који прописију начин вођења евиденција о националној припадности запослених. У поменутој иницијативи предлаже се, с циљем повећавања учешћа припадника националних мањина у органима државне управе, покрајинским органима, органима локалне самоуправе и правосудним органима, прописивање правног основа за увођење и начина вођења евиденције о националној припадности запослених, имајући у виду посебну осетљивост таквих података, у складу са Законом о заштити података о личности и уз уважавање чињенице да је изјашњавање о националној припадности слободно. Увођење евиденције о националној припадности неопходан је услов за прибављање података о националној структури запослених у државним органима без кога није могуће планирање дугорочних мера запошљавања припадника националних мањина.

Предложене измене још увек нису извршене нити су прописи измењени, а и ова иницијатива остала је без одговора.

Поводом упућивања Предлога закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника Народној скупштини на усвајање, Заштитник грађана је упутио Влади Републике Србије Иницијативу за подношење амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника. Предложеном изменом тежи се стварању правног основа у поменутом закону, према коме и независни државни органи, односно руководиоци независних државних органа, могу актима, за чије доношење су овлашћени, прописивати посебан платни режим за запослене који непосредно раде на спровођењу контролних функција независних органа. На тај начин би се извршило усаглашавање плата запослених у независним државним органима са већ постојећим посебним платним режимима за запослене у другим државним органима чији рад контролишу и њиховим платама. У правном систему Републике Србије, осим општег платног режима предвиђеног Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 63/06,

115/06 и 101/07), постоји низ посебних прописа који садрже правни основ према коме руководиоци појединих органа државне управе, посебним актима, регулишу питање плата запослених у тим органима који обављају посебно сложене, обимне, тешке и одговорне послове (Закон о Војсци Србије; Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнобавештајној агенцији; Закона о полицији; Закон о тајности података; Закон о пореском поступку и пореској администрацији). Недуго затим, Заштитник грађана је обавештен писменим путем да је влада проследила поменути иницијативу Министарству за државну управу и локалну самоуправу, а Предлог закона о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника усвојен је без предложене измене.

Заштитник грађана упутио је Министарству за државну управу и локалну самоуправу Иницијативу за унапређивање правног оквира за остваривање активног бирачког права лица лишених слободе на локалним изборима ради омогућавања његовог делотворног и ефикасног вршења. У наведеној иницијативи предложено је Министарству за државну управу и локалну самоуправу, као органу надлежном за послове државне управе који се односе на изборе за органе локалне самоуправе и носиоцу израде Нацрта закона о избору одборника, да измени решење према коме се активно бирачко право лица лишених слободе на локалним изборима има остваривати сходном применом одредаба Закона о избору народних посланика, будући да се то решење већ показало као неделотворно јер лицима лишеним слободе смештеним у заводима за извршење кривичних санкција није омогућено да гласају, чиме им је повређено Уставом и Законом о локалним изборима гарантовано активно бирачко право. Постојећа верзија Нацрта закона о избору одборника и даље садржи одредбу на чију потребу мењања је указано поменутом иницијативом.

С обзиром на то да у Републици Србији није установљен нити одређен орган који би вршио посете ради превенције тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, у сваком месту где се налазе или могу налазити лица лишена слободе (национални превентивни механизми), иако је Законом о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака утврђени рок одавно истекао, Заштитник грађана је у сарадњи са Министарством правде и Министарством за људска и мањинска права упутио Иницијативу за измену Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака. У поменутој иницијативи истиче се да је Република Србија, као и све друге државе потписнице овог опционог протокола преузела обавезу да успостави или одреди једно или више тела које ће вршити функције Националног превентивног механизма. Недуго након подношења ове иницијативе Министарство за људска и мањинска права израдило је Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака према коме се Заштитник грађана установљава као орган надлежан за вршење улоге Националног превентивног механизма. Министарство је поменути нацрт послало надлежним државним органима на мишљење ради утврђивања предлога закона – по иницијативи се поступа.

## 5. Мишљења Заштитника грађана у поступку припреме прописа

Заштитник грађана је током 2010. у оквиру нормативне делатности дао четири мишљења у поступку припреме закона, општих аката и других прописа којима се уређују питања од значаја за заштиту права грађана, и то:

1. На захтев Министарства одбране Заштитник грађана дао је Мишљење на Нацрт националног акционог плана за примену резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација „Жене, мир и безбедност“ у Републици Србији 2010–2015, у коме је изнето схватање да наведени нацрт представља квалитетан општи акт који изражава неопходне демократске тежње савременог друштва да кроз поштовање међународних стандарда допринесе поштовању како безбедности тако и родне равноправности у Србији. Истовремено, указано је на потребу да се наведени нацрт допуни одредбама најновијих правних аката Уједињених нација, Европског парламента, Савета Европе, односно да се појам безбедности прошири и ван војне и полицијске димензије концептом хумане безбедности. На крају, истакнута је неопходност да се родна еманципација схвати квалитативно, а не само квантитативно;
2. Заштитник грађана је на захтев Удружења приређивача игара на срећу дао Мишљење о потреби усвајања амандмана народних посланика на чл. 35. и 38. Предлога закона о изменама и допунама Закона о играма на срећу ради потпунијег остваривања превентивне сврхе његовог доношења. Имајући у виду да је Министарство финансија прихватило Иницијативу Заштитника грађана за изменама и допунама Закона о играма на срећу из 2009, али да Предлог закона о изменама и допунама Закона о играма не садржи све неопходне одредбе, Заштитник грађана је изразио схватање да је потребно, уколико се жели остваривање превентивног ефекта на учествовање малолетних лица у играма на срећу, формулисати одредбу којом се прецизира шта се сматра удаљеношћу од образовних установа, као и одредбу којом се предвиђа обавеза посебног надзора над уласком у играонице на срећу, што наведени амандмани и чине;
3. На иницијативу групе грађана који су били чланови Радне групе Министарства здравља за израду Правилника о условима, начину, поступку и организацији спровођења квалитета стручног рада здравствених установа, приватне праксе, здравствених радника и здравствених сарадника, Заштитник грађана дао је Мишљење о потреби постојања одредаба о спољној провери квалитета стручног рада у поменутом правилнику. Разлог за обраћање Заштитнику грађана биле су напомене правне службе Министарства здравља, које су достављене министру здравља након што је коначан текст Правилник усаглашен, а којима се изражава сумња у законитост одредаба које омогућавају грађанима, као иницијаторима ванредне спољне провере квалитета стручног рада здравствених установа, увид у извештај о извршеном надзору и право на подношење правног лека. У поменутом мишљењу Заштитник грађана је истакао да не налази разлоге због којих предложене одредбе о спољној провери квалитета стручног рада нису у складу са правним системом Републике Србије нити због којих оне не би могле да буду прихваћене од стране Министарства здравља. Штавише, са становишта надлежности Заштитника грађана указано је да јасно и прецизно прописани рокови за одлучивање о захтеву и за вршење

ванредне спољне провере квалитета стручног рада могу само унапредити рад органа управе, као што учешће грађана по чијем захтеву је одређена ванредна провера у конкретном поступку контроле доприноси не само отворености и транспарентности рада органа управе и бољој обавештености грађана, већ омогућава потпуно и правилно утврђивање релевантних чињеница и околности. На крају, у мишљењу је наведено да је за постизање његове пуне ефикасности потребно прописати одредбе којима ће бити регулисан поступак и правне последице које наступају у случају да министар прихвати изјављени приговор, на пример захтев за допуном извештаја или вршење новог поступка контроле, чиме би се додатно ојачао принцип правне сигурности.

## **6. Иницијативе за оцену уставности и законитости**

Осим до сада поменутих овлашћења у оквиру законодавне делатности, Заштитник грађана је овлашћен да пред Уставним судом покрене поступак оцене уставности и законитости закона, других прописа и општих аката (члан 19. Закона о Заштитнику грађана).

Заштитник грађана је током 2010. примио 20 захтева за покретање поступка оцене уставности и законитости закона, других прописа и општих аката. У оквиру тог броја, 14 захтева поднела су физичка лиц, док су шест захтева поднела правна лица (један захтев је био збирни захтев најзначајнијих организација цивилног друштва). Један предлог за покретање поступка оцене уставности и законитости био је сопствена иницијатива Заштитника грађана.

На иницијативу великог броја организација цивилног друштва (Адвокатска комора Србије, Београдски центар за безбедносну политику, Београдски центар за људска права, Грађанске иницијативе, Иницијатива младих за људска права, НВО Жене у црном, Коалиција за слободан приступ информацијама од јавног значаја, Комитет правника за људска права – ЈУКОМ, Транспарентност Србија, Независно удружење новинара Србије, Удружење новинара Србије, Удружење судија Србије, Фонд за отворено друштво, Хелсиншки одбор за људска права, Центар за развој непрофитног сектора, Центар за регионализам, Квирија (Queeria) центар, Цивилно удружење Мађара у Србији Аргус, Топлички центар за демократију и људска права, Ресурс центар Неготин, Грађански савет општине Краљево, Народни парламент Лесковац, Forum iuris Нови Сад, Фонд за отворено друштво – Србија, Удружење грађана Сретење – Пожега, Центар за унапређење правних студија, Центар за цивилну едукацију Вршац, Центар за мир и демократију, Регионални центар за мањине, више грађана и грађанки) Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности покренули су пред Уставним судом поступак оцене уставности члана 128. Закона о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/10) и чл. 13. и 16. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, број 88/09).

Имајући у виду да је усвајање Закона о електронским комуникацијама привукло велику пажњу јавности, струковних удружења и независних институција, због садржине појединих одредаба и самог поступка доношења, Заштитник грађана је урадио детаљну анализу међународних докумената и стандарда који се примењују у тој области, упоредноправних искустава, праксе Европског суда за људска права у Стразбуру и Уставног суда Србије. На основу наведене анализе Заштитник грађана је закључио да поједине одредбе Закона о електронским комуникацијама, супротно Уставу и обавезујућим међународним правним актима, ограничавају или укидају поједине загарантоване слободе и права, те је

одлучио да покрене поступак пред Уставним судом. Истовремено, због чињенице да и поједине одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији на сличан начин ограничавају или укидају поједине загарантоване слободе и права, Заштитник грађана је одлучио да пред Уставним судом покрене и поступак за оцену уставности Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

Заштитник грађана је предлогом покренуо поступак пред Уставним судом ради оцене уставности:

1. одредбе Закона о електронским комуникацијама која прописује обавезу оператора да задржи податке о електронским комуникацијама у складу са законом којим се уређује кривични поступак и у складу са законима којима се уређује рад служби безбедности и рад органа унутрашњих послова, с обзиром на то да се на тај начин дозвољава примена посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације не само у складу са судском одлуком већ и без налога суда;
2. одредбе Закона о електронским комуникацијама према којој је оператор дужан да задржава податке тако да им се без одлагања може приступити, односно да се без одлагања могу доставити на захтев надлежног државног органа на основу ког је могућа примена посебних мера којима се одступа од тајности писама и других средстава комуникације не само у складу са судском одлуком већ и на захтев надлежног државног органа;
3. одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији која предвиђа да Војнобезбедносна агенција (ВБА), на основу налога директора агенције или лица које он овласти, примењује посебне поступке и мере, међу којима је и тајни електронски надзор телекомуникација и информационих система ради прикупљања података о телекомуникационом саобраћају и локацији корисника, без увида у њихов садржај, што представља поступак, односно меру којом се одступа од тајности писма и других средстава комуницирања, те би се смела применити само на основу одлуке суда;
4. одредбе Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији на основу које ВБА има право на добијање информација од телекомуникационих оператора о корисницима њихових услуга, обављеној комуникацији, локацији са које се обавља и других података од значаја за резултате примене посебних поступака и мера, чиме се задира у приватност писама и других средстава комуницирања без одлуке суда.

Сагласно досадашњим схватањима и пракси, Заштитник грађана је и овом приликом истакао да је мериторна одлука Уставног суда о питањима покренутим овим поступком изузетно битна за остваривање и заштиту слобода и права која су темељ и гарант даљег друштвеног развоја и чији се достигнути ниво, према уставним гаранцијама, не може снижавати.

## IV ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

### 1. Заштитник грађана у медијима

У поређењу са подацима из претходне три године уочава се значајан пораст интересовања медија за институцију Заштитника грађана Републике Србије. Тако се у 2009. број написа о Заштитнику грађана у штампаним и електронским медијима удвостручио у односу на претходну годину. Раст интересовања медија за активности Заштитника грађана настављен је и у 2010. години. То се нарочито односи на електронске медије, у којима је приказано три пута више прилога у односу на 2008. и скоро за трећину више у односу на 2009. годину.

Током 2010. објављена су 924 новинска чланка (изјава, извештаји, саопштења, коментари, укључујући и текстове у којима се институција Заштитника грађана само спомиње у неком контексту) у 29 листова и 280 телевизијских прилога разних жанрова на 10 телевизија са националном покривеношћу.

Запаженом наступу у медијима допринела је отвореност институције и спремност Заштитника грађана и његових заменика да сарађују са новинарима.

Објављена су 53 коментара о Заштитнику грађана. Највише у листовима *Блиц* (15), *Политика* (14) и *Данас* (11). Осим новинара, и сам омбудсман се редовно оглашавао ауторским текстовима реагујући на актуелна дешавања везана за делокруг његовог рада. Заштитник је у коментарима (објављено 12) указао на проблеме у нашем здравству, износио мишљење о Предлогу закона о електронским комуникацијама, о раду правосуђа кроз призму тока судског процеса за убиство Бриса Татона, о напретку Србије на путу ка Европској унији, о поверљивости информација од јавног значаја. Медији су објавили и 10 интервјуа са Заштитником грађана, од тога пет у *Политици*, три у *Блици* и два у *Данасу*.

У току 2010. највише текстова о Заштитнику грађана објавили су дневници *Блиц*, *Политика* и *Данас*, док су од телевизија најзаинтересованији за рад ове институције били РТС, Б92 и Пинк. Баш на овим телевизијама су Заштитник грађана и његови заменици највише гостовали, укупно 12 пута, док су изјаве дали 50 пута од укупно 68 емитованих.

Залагање омбудсмана за измене Закона о електронским комуникацијама, о јавном информисању или о тајности података о личности доживело је пуну подршку јавности. Такође се са великим интересовањем извештавало о заједничкој посети омбудсмана и председника државе Месној заједници Јабука код Панчева, о ставовима Заштитника грађана у вези са поступком реизбора судија, као и о округлом столу посвећеном Кодексу добре управе.

### 2. Саопштења и информације

Заштитник грађана се у 2010. огласио 57 пута саопштењима за јавност, у ситуацијама када је проценио да у социјалном окружењу и политичком систему постоје препреке које онемогућавају остваривање људских и мањинских права грађана и да је неопходно упозорити јавност на овакве појаве. У саопштењима су представљени ставови институције по појединим питањима, али и упозорени државни органи који нису добро обављали своју основну функцију – остваривање права грађана. Представљене су теме које су разматране са становишта заштите и унапређења људских права и које су изазивале највише

полемика у јавности. Самим тим задрале су у правну, али и широку област социополитичког и економског система.

Јавност је редовно информисана о активностима представника институције Заштитника грађана кроз 166 појединачних информација, објављених на веб презентацији Заштитника грађана, а које су у великом броју преузимали и штампали и електронски медији. Информације су у највећем броју пратиле активности Заштитника грађана и стручне службе институције Заштитника грађана, а обухватале су редовне и контролне посете државним институцијама, сарадњу са мрежом омбудсмана у земљи и иностранству и међународним организацијама, учешће у данима Заштитника грађана широм Србије, предавањима и специјалистичким семинарима и наступе у електронским медијима. У односу на претходне године интересовање медија за активности Заштитника грађана је у значајном порасту.

Током 2010. установљени су редовни састанци Заштитника грађана са представницима медија. Закључено је да је овакав вид комуникације неопходан, пошто управо од медија добија велики број информација о кршењима права грађана од стране државне администрације.

### **3. Поступање Заштитника грађана према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја**

У току 2010, Заштитнику грађана је укупно поднет 31 захтев за остваривање права на приступ информацијама, од чега су грађани поднели 19, медији један, а 11 захтева поднеле су невладине организације.

На све захтеве одговорено је актима Заштитника грађана у законском року. У 2010. није било одбачених захтева. Донета су два решења о одбијању захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Накнаде за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја нису наплаћиване.

### **4. Међународна сарадња**

Заштитник грађана је током 2010. наставио са интензивном међународном сарадњом на мултилатералном и билатералном плану. Унапређена је сарадња са регионалним и европским међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим телима. Успостављени механизми сарадње са омбудсменима европских држава, који су усвојени на међународним конференцијама и другим скуповима у претходним годинама, остварују се на редовним конференцијама, округлим столовима, семинарима, тренинзима и другим едукативним и осталим скуповима који су организовани у земљи и иностранству.

Институција Заштитника грађана је акредитована као Национална институција за људска права (NHRI) и том приликом јој је додељен највиши А статус. Овај статус доделио је Међународни координациони одбор националних институција за људска права (ICC) које се баве промоцијом и заштитом људских права. Међународни координациони одбор промовише националне институције за људска права, оснажује њихове капацитете у складу са Париским принципима и обезбеђује лидерство у промоцији и заштити људских права.

Институција Заштитника грађана је постала члан Међународног института омбудсмана (IOI), који представља глобалну организацију за сарадњу више од 150

институција омбудсмана. Осим одржавања периодичних конференција, Међународни институт омбудсмана подстиче размену информација на регионалном и међународном нивоу. Такође, Заштитник грађана је постао члан Удружења међународних омбудсмана (АМО), који је посвећен промоцији демократије, владавине права и социјалног мира на подручју медитеранских земаља.

У сарадњи са Омбудсманом Грчке и Холандије и Европским центром за јавно право, а под покровитељством Европске уније, Заштитник грађана спроводи другу годину Твининг (Twinning) пројекта подршке јачању институције Заштитника грађана, у оквиру кога су одржани бројни семинари и едукације за запослене у институцији.

### **Мултилатерална сарадња**

Мултилатералну сарадњу Заштитника грађана у 2010. карактерише велики успон. Издајају се следећи догађаји:

- Међународна конференција омбудсмана „Улога и утицај институције Заштитника грађана у унапређењу људских права“ у септембру 2010. у Тбилисију (Грузија) окупила је 50 омбудсмана и међународних организација. Констатовано је да пораст ауторитета институција Заштитника грађана (омбудсмана) у друштву и њиховог утицаја на државне органе не зависи само од постојања „политичке воље“ унутар власти и правног оквира деловања, већ и од сарадње са медијима и институцијама цивилног друштва;
- Учешће Заштитника грађана на међународном семинару „Надзор безбедносно – обавештајног сектора“, који је организован за чланове Савета за националну безбедност Ирака и чланове ирачког парламента у јулу у Бејруту (Либан). Заштитник грађана је био предавач о улози и могућностима институције омбудсмана у заштити људских права и о практичној демократској цивилној контроли обавештајно-безбедносних служби;
- Заштитник грађана је учествовао од 20. до 21. октобра 2010. у Стразбуру у одвојеним радним састанцима са званичницима Савета Европе, Омбудсманом ЕУ, званичницима Европског парламента и члановима групе Пријатељи Србије и представио методе и приоритете у раду, као и досадашње резултате у заштити и унапређењу људских права;
- Заштитник грађана је у 2010. по први пут био у прилици да Комитету за права детета у Женеви поднесе свој независни извештај о спровођењу Факултативног протокола о заштити деце од продаје, децје проституције и порнографије уз Конвенцију о правима детета.

## **Билатерална сарадња**

У оквиру билатералне сарадње интензивирана је сарадња са омбудсменима из европских држава, пре свега са Омбудсменима Грчке, Холандије, Шпаније, Каталоније, Аустрије, Норвешке, и држава региона. Циљ састанака са омбудсменима из ових земаља био је да се разменом мишљења о положају, овлашћењима и начину рада омбудсмана, унапреди рад институција у заштити и унапређивању људских права и слобода.

Крајем 2010, Заштитник грађана Републике Србије започео је спровођење пројекта Електронски приступ Заштитнику грађана (Online Ombudsman) који финансира Влада Краљевине Норвешке. Сврха пројекта је да допринесе већој видљивости и доступности институције грађанима који живе у мањим градовима и општинама у Србији. Пројекат ће се реализовати у сарадњи са Библиотекарским друштвом Србије, библиотекама и органима локалне самоуправе у 10 изабраних општина. Уз помоћ библиотекара, грађани из ових општина ће током наредних годину дана моћи путем електронске везе да контактирају Заштитника грађана.

Заштитник грађана је у 2010. остварио посебно интензивну сарадњу са Омбудсманом за децу Републике Српске, који је био у посети Заштитнику грађана, а остварена је и заједничка активност у области заштите деце од непримереног приказивања у рекламама. Захваљујући реаговању Заштитник грађана и успешно решеном случају уклањања билборда са непримереним сликама деце једног произвођача рубља из Србије, исти епилог имала је и интервенција Омбудсмана Републике Српске, који се позвао на решење постигнуто у Србији.

## **Регионална сарадња**

Јачање регионалне сарадње резултирало је и оснивањем сталног тела Омбудсмана Републике Србије, Македоније, Црне Горе, Хрватске, Словеније и Босне и Херцеговине, као и Аутономне Покрајине Војводине, у мају 2010. у Сарајеву. На конференцији је потписана изјава о сарадњи којом се предвиђа стална размена информација и усклађивање акција у циљу ефикаснијег решавања притужби грађана и потпуније заштите људских и мањинских слобода и права. Договорени су редовни састанци омбудсмана најмање једанпут годишње.

Успостављањем сарадње омбудсмана из региона остварена је могућност не само покретања, већ и решавања проблема подједнако болних за све народе у региону. Након објављивања извештаја Дика Мартија, Заштитник грађана је у децембру 2010. замолио своју колегиницу, омбудсмана Флорину Нину да се у албанској јавности и институцијама заложи за потпуну истрагу о извештају Дика Мартија, што је она у повратном писму обећала да ће учинити.

## **Остале међународне активности које су обележиле рад Заштитника грађана**

- Организација Међународне конференције у јуну, на којој је представљен Предлог кодекса добре управе, који је сачинио Заштитник грађана Републике Србије по угледу на Кодекс доброг административног понашања. Кодекс је, на предлог Омбудсмана Европе, прихватио Европски парламент;
- Организација округлог стола „Мониторинг установа у којима су смештена лица лишених слобода – искуства и будући изазови“ у

Београду, у сарадњи са представницима Грчког и Холандског омбудсмана, у фебруару 2010. Године;

- Учешће на округлом столу о родној равноправности у марту у Бечу, на међународној конференцији о улози омбудсмана у оружаним снагама у априлу 2010. у Бечу и у октобру исте године, у раду округлог стола у Цриквеници (Хрватска) организованом поводом успостављања Националних превентивних механизма (NPM);
- Представници Заштитника грађана за област права детета учествовали су на годишњој конференцији Европске мреже омбудсмана за децу (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC) у октобру у Стразбуру (Француска) и омбудсмана за децу југоистичне Европе (CRONSEE) у новембру 2010. у Бањалуци. У оквиру ових мрежа остварује се стална размена информација и добре праксе чланица, што доприноси провери сопствених ставова и пракси и њиховом сталном унапређивању. Током 2010. чланице мрежа су се посебно бавиле следећим питањима: заштита деце од сексуалне експлоатације и злостављања (веома важни су Закључци CRONSEE из маја 2010. донетим на састанку у Бањалуци), насиље, проблеми у образовању, здравље деце и модерне технологије;
- Представници Заштитника грађана за област родне равноправности учествовали су током октобра на две међународне конференције које су биле посвећене стратешком планирању у области родне равноправности, у Загребу и Београду;
- У радним састанцима са делегацијом Европске комисије против расизма и нетолеранције Савета Европе (ECRI), у јуну 2010, Заштитник грађана је разговарао о расизму и нетолеранцији и примени препорука Комисије из надлежности Заштитника грађана донетих у извештају комисије из 2008. године;
- У одвојеним разговорима са известиоцима Политичког комитета Парламентарне скупштине Савета Европе у септембру 2010. у Београду представници Заштитника грађана су представили досадашњи рад, резултате и предстојеће изазове институције Републичког омбудсмана, као и кратак пресек стања људских права у Србији;
- Заштитник грађана је у децембру 2010. примио специјалног представника Генералног секретара Савета Европе у Београду и чланове Мониторинг комитета Парламентарне скупштине Савета Европе. На позив организатора у Ослу (Норвешка), истог месеца, присуствовао је додели Нобелове награде за мир Лију Сјаобоу, затвореном кинеском дисиденту, а након тога разговарао је у Београду и са известиоцем Европског парламента за Србију Јелком Кацином;
- Током 2010, сарадња са Мисијом ОЕБС-а (Организација за европску безбедност и сарадњу) допринела је реализацији бројних активности у циљу веће видљивости институције, изградње позитивног имиџа у јавности и унапређења поштовања људских права. Најзначајније активности су

покретање подсајтова за права детета и права националних мањина, затим формирање панела младих саветника Заштитника грађана, промотивне активности у унутрашњости Србије, Дани Заштитника грађана у Ужицу у јулу и у Краљеву у септембру 2010. и организовање студијских посета Каталонском и Мађарском омбудсману;

- УНИФЕМ (Развојни фонд Уједињених нација за жене) подржао је рад Заштитника грађана у области промовисања родне равноправности, и то кроз реализацију пројекта „Родно заснована дискриминација на радном месту на локалном и покрајинском нивоу у сарадњи са Покрајинским омбудсманом“, у оквиру ког је одржана регионална конференција омбудсмана и других независних институција које се баве родном равноправношћу. Конференција је имала за циљ да укаже на значај примене заштитних механизма у области родне равноправности. У раду конференције учествовали су Омбудсман Босне и Херцеговине, заменица омбудсмана Црне Горе, правобранитељица за равноправност сполова Републике Хрватске, представници институција Омбудсмана Словеније, Румуније и Македоније и локални омбудсмани;
- Заштитник грађана је започео реализацију пројекта „Успостављање регионалне канцеларије на југу Србије“ који је део већег заједничког програма који спроводи шест агенција Уједињених нација под називом „Одржање мира и инклузивни локални развој“ чији је циљ да помогне југу Србије да напредује ка одрживом друштвеном и економском развоју на добробит свих заједница. Пројекат се спроводи уз финансијску подршку Шведске агенције за међународни развој (SIDA), у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој (UNDP);
- Уз финансијску подршку Савета Европе, Заштитник грађана је почетком 2010. реализовао пројекат „Правда по мери детета“, чија је сврха да допринесе унапређењу права и положаја деце и младих у правосудном систему. У оквиру пројекта спроведено је истраживање у више од 20 средњих и основних школа у којем је учествовало више од 700 деце и младих. Резултат истраживања су смернице Савета Европе државама чланицама за унапређење положаја и права деце и младих у правосудном систему;
- Заштитник грађана остварује блиску сарадњу са УНИЦЕФ-ом (Дечји фонд Уједињених нација) у области промоције и унапређења права детета. У току 2010. са УНИЦЕФ-ом је остварена успешна сарадња у смислу подршке иницијативи Заштитника грађана за израду нацрта посебног Закона о деци, а Заштитник грађана је у области права детета учествовао и у две евалуације које су вршили међународни експерти по наруџбини УНИЦЕФ-а, и то: о имплементацији инклузивног образовања и о трансформацији резиденцијалних установа за смештај деце, дајући своје независно мишљење о темпу, ризицима и позитивним аспектима оба реформска процеса.

## 5. Округли столови, семинари и конференције

Током 2010. представници институције Заштитника грађана учествовали су на више конференција, округлих столова и семинара, а одржали су и низ предавања и презентација о улози Заштитника грађана у заштити права детета, посебно рањивих друштвених група (националних мањина, инвалида, припадника ЛГБТ популације, лица лишених слободе) и побољшању рада администрације у корист поштовања права грађана.

Заштитник грађана је 24. марта 2010. организовао округли сто о јачању сарадње и умрежавању с циљем остваривања и унапређивања права националних мањина. Циљ округлог стола је био да окупи све релевантне актере на јавној сцени са којима Заштитник грађана сарађује у остваривању и унапређењу права националних мањина у Србији, да се размотре стање и начини успостављања и јачања постојећих комуникационих канала између мањинских самоуправа, надлежних републичких и покрајинских органа, јавне управе, невладиних организација и других институција које су посвећене раду у вези са положајем националних мањина у Србији и Заштитника грађана Републике Србије. Округли сто је реализован у оквиру Твининг пројекта „Подршка јачању институције Заштитника грађана 2009–2011“, у организацији Омбудсмана Грчке, Холандије и Европског центра за јавно право и финансијску подршку Европске уније.

Поводом контролне посете Заштитника грађана Безбедносно-информативној агенцији, у просторијама ОЕБС-а одржан је 10. маја 2010. округли сто. Заштитник грађана је навео да је добио око 400 обраћања грађана поводом рада служби безбедности, али да огромна већина њих не пружа довољно основа да би се покренуо поступак законитости и правилности рада ових служби. У расправи су учествовали и заменик шефа Мисије ОЕБС-а у Србији Томас Мур и Питер Гил из Женевског центра за контролу оружаних снага.

Заштитник грађана је у оквиру Твининг пројекта организовао округли сто „Улога институција у успостављању родне равноправности“ у Београду 20. маја 2010. године. Изнето је и да се највећи број поступака код Републичког омбудсмана из области родне равноправности односи на угрожавање права у домену социјалних питања, радних односа и породичног насиља. У раду овог округлог стола учествовали су како представници невладиног сектора, тако и домаћи и страни експерти из Аустрије и Грчке.

У сарадњи са Иницијативом за инклузију ВеликиМали из Панчева Заштитник грађана је 10. јуна 2010. организовао конференцију „Право да донесем одлуку – питање лишавања пословне способности особа са инвалидитетом у Србији“. Конференција је одржана с циљем указивања на распрострањену праксу и озбиљно кршење права особа са инвалидитетом услед лишавања пословне способности и покретања иницијативе за измене оваквог приступа у нашој земљи.

О угрожености сигурности информација, теми којој је у прошлој години Заштитник грађана посвећивао посебну пажњу, разговарало се на конференцији коју су 18. јуна 2010. организовали београдски Правни и Електротехнички факултет, а на којој је такође учествовао и Заштитник грађана. На конференцији је упозорено на значај безбедности електронских мрежа с обзиром на то да се њиховом злоупотребом може нанети огромна штета и озбиљна повреда правима грађана. Закључено је да обиље информација, које је у поседу државе, заправо припада друштву и грађанима и да треба да буде доступно свима, што истовремено носи и ризик угрожавања безбедности.

Заштитник грађана је 1. јула. 2010. учествовао у раду округлог стола на тему „Извештавање о примени конвенција УН о правима особа са инвалидитетом“, који је одржан у организацији Министарства за људска и мањинска права, Мисије ОЕБС-а и Уједињених нација у Србији. На скупу је констатовано да Србија треба да поднесе свој први Извештај о примени Конвенције о правима особа са инвалидитетом до августа 2011. који треба да садржи свеобухватни преглед предузетих мера ради остваривања права предвиђених конвенцијом, праћење остварених резултата, идентификовање проблема и идентификовање политика и мера које треба предузети да би се проблеми решили.

У циљу успостављања тешње сарадње и остваривања и поштовања људских и мањинских права, Заштитник грађана је 8. октобра 2010. организовао округли сто у вишенационалној општини Бујановац. У разговору су учествовали представници националних савета националних мањина Рома и Албанаца са подручја Бујановца, Прешева и Медвеђе који су подржали ову иницијативу Заштитника грађана. У раду округлог стола учествовала је и заменица Покрајинског омбудсмана Војводине.

Заштитник грађана је 24. октобра 2010. учествовао и на конференцији у Новом Саду посвећеној изазовима у примени Закона о приступу информацијама од јавног значаја, Закона о заштити података о личности и Закона о тајности података – докумената изузетно важних за подизање институционалног нивоа заштите људских права, коју су организовали Комитет правника за људска права уз подршку и сарадњу USAID-а и Института за одрживе заједнице.

Заштитник грађана је учествовао на конференцији посвећеној административној транспарентности у Европи коју су 18. новембра 2010. организовали Развојни програм Уједињених нација и програм SIGMA и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Учесници конференције су се сагласили да транспарентност у раду администрације не доприноси само изградњи одговорне државне управе већ представља и један од основних услова за борбу против корупције.

Поводом Дана заштите деце од насиља Заштитник грађана је 20. новембра 2010. учествовао на конференцији „Безбедно детињство“ коју је организовао Савет за права детета Владе Републике Србије. Циљ конференције је био да сви актери који имају улогу у спровођењу Националне стратегије за заштиту деце од насиља и Акционог плана за њено спровођење, надлежна министарства, представници цивилног друштва и истраживачи феномена насиља из академске заједнице, представе своје досадашње активности и будуће планове у реализацији циљева постављених у Акционом плану.

Предавањима, семинарима и јавним презентацијама Заштитник грађана је током 2010. представницима различитих друштвених групација од медија, невладиних организација (НВО), студентске популације (студената и постдипломаца правних и политичких наука Универзитета у Београду, Крагујевцу и Нишу, као и студената Мастер студија Правног факултета Универзитета Унион) и представника органа власти, настојао да приближи улогу, функцију и значај Заштитника грађана у поштовању људских права, контроли рада државних органа и институција.

О институцији Заштитника грађана као корективном фактору контроле рада органа јавне управе, заштити људских права у Србији, надлежностима Заштитника грађана у контролним овлашћењима и механизмима у домену сектора безбедности у Србији, омбудсман је одржао низ предавања студентима и

постдипломцима правних и политичких наука Универзитета у Београду и Крагујевцу.

## **6. Сарадња са организацијама цивилног друштва**

Заштитник грађана је, као независни државни орган, током 2010. наставио да остварује интензивну сарадњу са организацијама цивилног друштва, партнерима у заштити права и слобода грађана. Квалитет те сарадње огледа се и у чињеници да је Заштитник грађана приликом формирања саветодавних тела за поједине специјалистичке области укључио у рад ових савета и представнике цивилног друштва, посебно академске заједнице и невладиних организација.

Успостављена је мрежа партнерских организација цивилног друштва и експерата путем које се размењују актуелне информације о раду и остварује сарадња на конкретним питањима, како електронским путем, тако и кроз непосредну размену информација, што пре свега помаже Заштитнику грађана у његовом раду на заштити и унапређењу људских права и слобода. То посебно долази до изражаја у сарадњи са НВО које се баве неком специјалистичком темом ( нпр. децом улице, децом жртвама насиља или трговине, особама са инвалидитетом, лицима лишеним слободе, мањинским правима и сл.), па је тако настављена или започета сарадња са Београдским центром за људска права, Центром за интеграцију младих, Астром, МДРИ/ДРИ итд.

Заштитник грађана је у више наврата јавним иступима и саопштењима протествовао у случајевима напада на НВО и њихове активисте и позивао државне органе да предузму све расположиве мере у складу са законом, како би спречили и санкционисали насиље, позиве на насиље, злочин из мржње и говор мржње, без обзира на то ко су учиниоци ових дела.

Сарадња Заштитника грађана са организацијама цивилног друштва такође се манифестовала кроз заједничку организацију разних скупова и кроз друге облике партнерства. Заштитник грађана је са невладиним организацијама анализирао стање у појединим областима, вршио размену искуства, припремао законодавне иницијативе и друго. Својеврстан облик сарадње представљају притужбе које су поднеле бројне невладине организације, а на основу којих је Заштитнику грађана непосредно покретао поступке, а понекад је изнете чињенице и информације користио заједно са подацима прикупљеним из других извора, те је на основу свега тога покретао поступке по сопственој иницијативи.

Значајна сарадња је остварена са више невладиних организација, као на пример: Београдски центар за људска права, Центар за цивилно-војне односе, Грађанске иницијативе, Хелсиншки одбор за људска права, Београдски фонд за политичку изузетност, Комитет правника за људска права, Транспарентност Србија, Фонд за хуманитарно право, Фонд за отворено друштво, IAN (International Aid Network) у Србији, Центар за људска права Ниш, ЈАЗАС, Лабрис, Queeria, Gayten, СОС телефон за жене жртве дискриминације, Центар за права детета, ВеликиМали, СОС деčја линија, Центар за интеграцију младих, Инцест траума центар итд.

## **7. Издавачка делатност**

У циљу упознавања грађана са радом и надлежностима институције Омбудсмана, начином на који се у заштити својих права могу обратити овој институцији, Заштитник грађана је издао посебне брошуре.

Брошуре *Упознај Заштитника грађана* намењене су основцима и средњошколцима. Осим обавештења о правима детета, брошуре намењене деци

различитих узраста пружају и конкретне савете како да се обрате Заштитнику грађана уколико сматрају да су им повређена или угрожена права загарантована међународним документима и законима и прописима Републике Србије.

Посебна брошура о раду Заштитника грађана намењена информисању грађанима Србије о надлежностима и функционисању институције Заштитника грађана и начину на који се грађани могу обратити заштитнику.

У сарадњи са Покрајинским омбудсманом Војводине, Заштитник грађана је издао водич кроз институцију омбудсмана *Заштитите своја права* којим приближава грађанима и грађанкама начин заштите грађанских и људских права у домену родне равноправности.

*Имате право* је назив публикације намењен лицима лишеним слободе, који грађанима на издржавању затворске казне указују на њихова права и начин на који могу заштити своја права, без обзира на околности у којима се налазе. У брошури се дају детаљна упутства како лица лишена слободе могу да се обрате омбудсману уколико сматрају да су им угрожена људска права.

Заштитник грађана је уз помоћ ОЕБС-а штампао *Извештај о превентивној контролној посети безбедносно-информативној агенцији са препорукама и мишљењима*, након превентивне контролне посете Безбедносно-информативној агенцији коју је Заштитник грађана спровео током јануара и фебруара 2010. са циљем сагледавања законитости и правилности њеног рада при обављању послова који задиру у загарантована права и слободе грађана. Извештај је преведен на енглески језик и штампан, а изазвао је велику пажњу међународних стручних кругова.

У оквиру издавачке делатности Заштитник грађана је објавио и публикацију о препорукама, мишљењима и ставовима и законским и другим иницијатива Заштитника грађана. Та публикација је својеврсна сублимација рада Заштитника грађана од оснивања институције 23. јула 2007. до 23. јула 2009. јер садржи све препоруке донете у том периоду. Важност публикације је и у томе што она јасно показује на шта се грађани жале, на које државне органе и колико су ти државни органи спремни да уважавајући препоруку Заштитника грађана отклоне грешку у свом раду којом су нарушили одређена права грађана. Заштитник грађана планира годишње издавање ове публикације, те је током 2010. припремио и њено издање за период 24. јул 2009 – 31. јул 2010. године.

Заштитник грађана је објавио и сажетак књиге проф. др Ненада Ђурђевића: *Остваривање слободе вероисповести и правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији*.

# **V ИНФОРМАЦИЈЕ О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА И УТРОШАК ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА**

## **Стручна служба Заштитника грађана**

За обављање стручних и административних послова из делокруга рада Заштитника грађана, образована је Стручна служба.

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана систематизовано је 50 радних места са 63 запослена на њима, пет државних службеника на положају, 54 на извршилачким радним местима и четири намештеника.

На дан 31. децембра 2010. у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 58 запослених. На неодређено време запослено је 45, а на одређено време 13 државних службеника и намештеника. Од укупног броја запослених 45 је са високом, 13 са средњом стручном спремом, 46 жена и 12 мушкараца. Наведеним бројем запослених нису обухваћени заштитник грађана и његови заменици.

С обзиром на број остварених контаката са грађанима, број примљених притужби и покренутих поступака по њима, као и свих других активности Заштитника грађана, постојећи број запослених је недовољан. Заштитник грађана ће настојати да у наредном периоду прилагоди правилник о систематизацији и број извршилаца у Стручној служби стварним потребама и надлежностима овог органа.

## **Образовање локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи**

На основу Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) и Општег акта о организацији и раду Стручне службе, Заштитник грађана је донео Одлуку о образовању локалне канцеларије Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа („Службени гласник РС“, број 91/09). Канцеларија је образована ради повећања доступности институције Заштитника грађана и остваривања ефикасније заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права грађана на том подручју.

У Канцеларији раде два државна службеника, дипломирани правници. Како број грађана који посећују ову канцеларију и број поднетих писаних притужби грађана из овог подручја расте, сагледаће се потреба повећања броја запослених, код предстојеће измене акта о систематизацији и организацији.

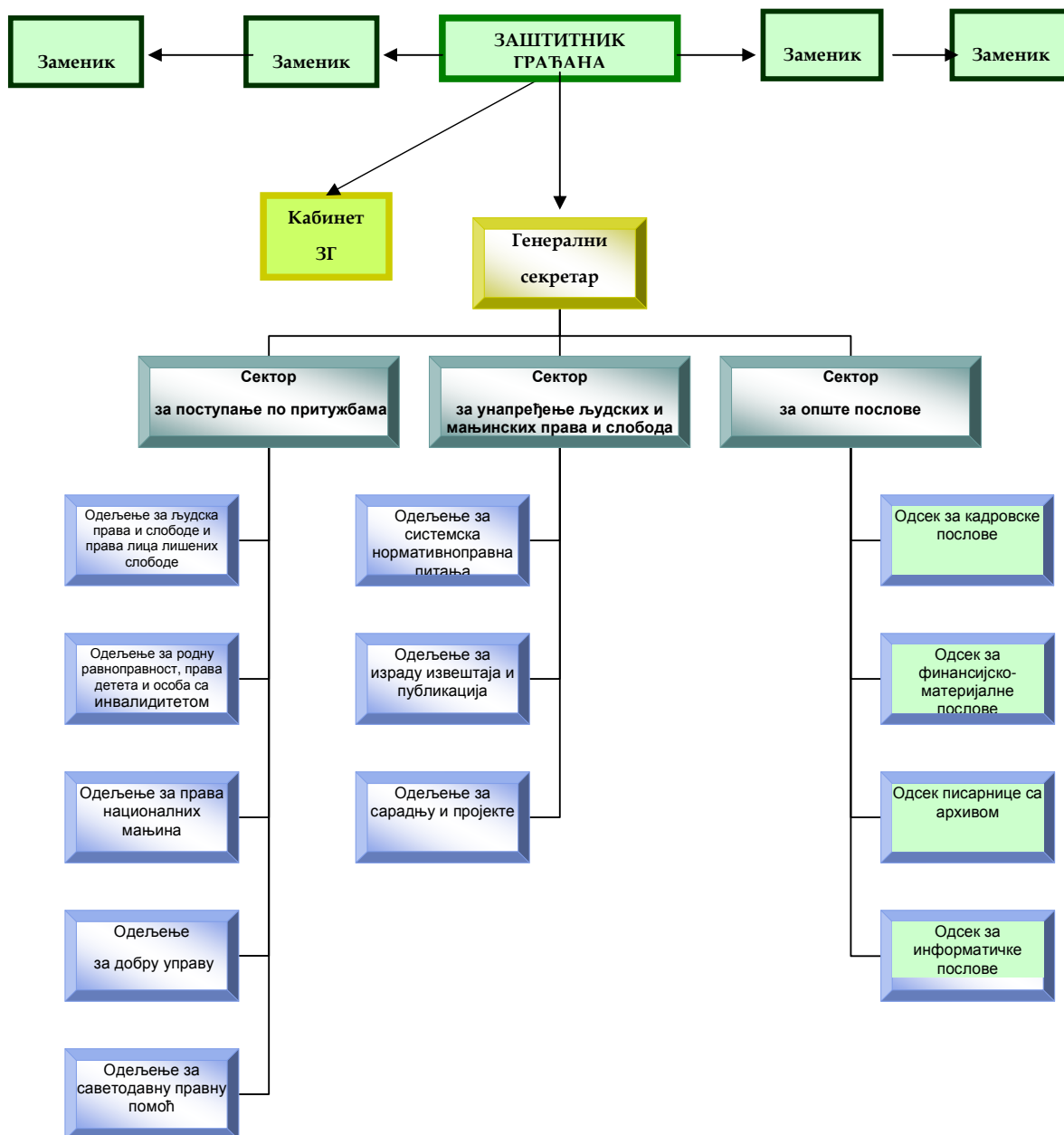
Пријем странака у Канцеларији се обавља по следећем распореду: понедељак и уторак – општина Бујановац; среда и четвртак – општина Прешево и петак – општина Медвеђа.

Пријем странака по утврђеном распореду рада врши се:

- у Прешеву, у згради Координационог центра за општине Прешево, Бујановац и Медвеђу, Улица Саве Ковачевића 12;
- у Бујановцу у згради општине Бујановац – сала прес-центра Координационог тела, Улица Карађорђа Петровића 115/III;
- у Медвеђи, у згради Културног центра општине Медвеђа, Улица Јабланичка 63.

Канцеларија је званично почела са радом 28. јуна 2010. године.

## Организациона шема



## Простор и средства за рад

Закључком Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе Републике Србије, 77 број 361-1652/2010 од 29. марта 2010. распоређен је на коришћење Заштитнику грађана део пословног простора у Београду у Делиградској улици број 16, укупне површине 1.237 м<sup>2</sup> који чине 43 канцеларије, архива, сала за састанке и гаража за пет возила.

Заштитник грађана је са коришћењем објекта у Београду, Делиградска број 16, започео 4. маја 2010, од када је, након више од две године рада у привременом пословном простору на две локације (Београд, Булевар Милутина Миланковића број 106 и део простора у Палати Србија, у Булевару Михаила Пупина број 2), по први пут од установљавања, целокупна служба почела да ради у обједињеном простору, чиме је олакшан рад и унутрашња комуникација запослених.

Тешкоће у раду до којих је долазило због неадекватног пословног простора кулминирале су догађајем од 16. априла 2010. када су опљачкане службене просторије у седишту Заштитника грађана Републике Србије, у Београду, у улици Милутина Миланковића 106, Нови Београд. Украдена је сва рачунарска и телекомуникациона опрема која се у простору налазила.

Простор у Делиградској број 16 довољан је за смештај постојећег броја запослених у институцији и пријем грађана. Истовремено, простор испуњава минималне услове нужне за пријем грађана и рад државних службеника – за очување њиховог права на безбедност и приватност странака, здраве радне услове, достојанство органа.

У сарадњи са надлежним заједничким службама државних органа настављено је прибављање средства за рад, посебно компјутера и других техничких уређаја, док је одређени број средстава за рад купљен из самосталних средстава Заштитника грађана. Служба је опремљена деск и преносним рачунарима, опремом за видео презентацију, телекомуникациним уређајима и неопходном канцеларијском опремом. Простор у Делиградској број 16 опремљен је канцеларијским намештајем затеченим од претходног корисника простора. Осим четири аутомобила које је Управа за заједничке послове републичких органа (ЗЗПРО) у складу са Уредбом Владе Републике Србије дала на коришћење Заштитнику грађана, једног теренског и једног путничког аутомобила добијеног из донације ОЕБС-а, средствима буџета Заштитника грађана купљена су три путничка аутомобила ниже класе за потребе рада Стручне службе.

## Утрошак финансијских средстава

Заштитнику грађана су Законом о буџету Републике Србије за 2010. обезбеђена средства у висини од 121.645.000 динара, што представља увећање за 13,4% у односу на 107.257.000 динара обезбеђених средстава у 2009. години.

Заштитник грађана је 2010. утрошио укупно 112.163.529 динара, дакле 92,21% од обезбеђених буџетских средстава, што представља увећање од 14,4% у односу на утрошак средстава у 2009, када је утрошио укупно 98.001.217 динара.

**Табела – Извршење буџета за 2010. годину**

| Позиција<br>конто | О п и с                                            | Одобрено       | Реализовано    | %     |
|-------------------|----------------------------------------------------|----------------|----------------|-------|
| 411               | Плате, додаци, накнаде                             | 77.174.000,00  | 70.351.649,96  | 91,16 |
| 412               | Доприноси                                          | 13.623.000,00  | 12.411.403,54  | 91,11 |
| 414               | Социјална давања запосленима                       | 1.446.000,00   | 785.792,67     | 54,34 |
| 415               | Накнаде за запослене за превоз на посао и са посла | 2.300.000,00   | 2.159.277,78   | 93,88 |
| 416               | Награде и бонуси                                   | 1.000,00       | 0,00           | 0,00  |
| 421               | Стални трошкови                                    | 4.400.000,00   | 4.365.439,72   | 99,21 |
| 422               | Трошкови путовања                                  | 4.500.000,00   | 4.289.925,33   | 95,33 |
| 423               | Услуге по уговору                                  | 7.600.000,00   | 7.568.622,65   | 99,59 |
| 425               | Поправке и одржавање                               | 700.000,00     | 467.432,47     | 66,78 |
| 426               | Материјал                                          | 5.200.000,00   | 5.139.757,88   | 98,84 |
| 482               | Порези, таксе                                      | 300.000,00     | 226.661,96     | 75,55 |
| 512               | Машине и опрема                                    | 4.400.000,00   | 4.397.565,40   | 99,94 |
| ТОТАЛ             |                                                    | 121.645.000,00 | 112.163.529,36 | 92,21 |

Осим средстава предвиђених Законом о буџету, Заштитник грађана је у 2010. користио и средства донација међународних организација.

Средства у укупном износу од 318.000 динара обезбедио је Савет Европе, а у складу са уговором СЕ и Заштитника грађана о реализацији пројекта „Правда по мери детета“ од 3. августа 2010. године. Средства су реализована за потребе трошкова дневница државних службеника који су учествовали у реализацији пројекта, и то у укупном износу од 316.803 динара.

У току 2010. коришћена су и средства обезбеђена из фонда Развојног фонда Уједињених нација за жене (UNIFEM) у оквиру пројекта „Родна равноправност у пракси локалних омбудсмана“ у укупном износу од 528.000 динара за потребе писања и израде идејног решења, техничког уређења и графичког дизајна плаката и брошуре под називом *Родно равноправне/равноправни – Заштитите своја права!*. За наведене потребе утрошено је 523.838 динара.

У табелама је дат преглед свих завршених и пројектних активности које су у току.

### Детаљни подаци о извршењу буџета за 2010. годину

| Позиција<br>конто | О п и с                                                                        | Одобрено      | Реализовано   | %     |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|-------|
| 411               | Плате, додаци, накнаде                                                         |               |               |       |
| 411111            | Плате по основу цене рада                                                      |               | 58.450.659,38 | 75,74 |
| 411112            | Додатак за рад дужи од пуног радног времена                                    |               | 1.654.850,84  | 2,14  |
| 411113            | Додатак за рад на дан државног и верског празника                              |               | 4.325,96      | 0,01  |
| 411115            | Додатак за време проведено на раду (минули рад)                                |               | 3.981.342,22  | 5,16  |
| 411117            | Боловање до 30 дана                                                            |               | 867.704,66    | 1,12  |
| 411118            | Накнада зараде за време одсуствовања са рада – годишњи одмор, плаћено одсуство |               | 4.331.900,20  | 5,61  |
| 411119            | Остали додаци и накнаде запосленима                                            |               | 824.634,18    | 1,07  |
| 411151            | Накнада за неискоришћени годишњи одмор                                         |               | 236.232,52    | 0,31  |
| Укупно<br>411     |                                                                                | 77.174.000,00 | 70.351.649,96 | 91,16 |
| 412               | Доприноси                                                                      |               |               |       |
| 412111            | Доприноси за ПИО                                                               |               | 7.627.119,35  | 55,99 |
| 412211            | Доприноси за здравствено осигурање                                             |               | 4.264.253,10  | 31,30 |
| 412311            | Допринос за незапосленост                                                      |               | 520.031,09    | 3,82  |
| Укупно<br>412     |                                                                                | 13.623.000,00 | 12.411.403,54 | 91,11 |
| 414               | Социјална давања запосленима                                                   |               |               |       |
| 414111            | Породиљско боловање                                                            |               | 453.883,49    | 31,39 |
| 414314            | Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице                        |               | 47.921,00     | 3,31  |
| 414411            | Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице                   |               | 283.988,18    | 19,64 |
| Укупно<br>414     |                                                                                | 1.446.000,00  | 785.792,67    | 54,34 |
| 415               | Накнаде за запослене                                                           |               |               |       |
| 415112            | Накнада за превоз на посао и са посла                                          |               | 2.159.277,78  | 93,88 |
| Укупно<br>415     |                                                                                | 2.300.000,00  | 2.159.277,78  | 93,88 |
| 416               | Награде и бонуси                                                               |               |               |       |
| 416000            | Награде запосленима и остали посебни расходи                                   |               | 0,00          | 0,00  |
| Укупно<br>416     |                                                                                | 1.000,00      | 0,00          | 0,00  |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |              |              |       |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------|
| 421           | Стални трошкови                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |              |              |       |
| 421121        | Трошкови банкарских услуга                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |              | 6.344,13     | 0,14  |
| 421411        | Телефон, телекс и телефакс (због усељења у нови простор извршена је промена корисника; трошкови претплате и коришћења фиксне телефоније са ИСДН прикључком)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |              | 789.849,55   | 17,95 |
| 421414        | Услуге мобилног телефона (коришћење мобилних телефона, коришћење интернет услуга); сви запослени државни службеници и намештеници у стручној служби користе службене мобилне телефоне због потреба посла, односно потребе двадесет четворочасовне доступности, а у складу са интерним актом о начину и условима коришћења мобилних телефона.<br><br>Такође због потреба посла у Стручној служби користе се и услуге мобилног интернета.<br><br>У оквиру претплате код даваоца услуге мобилне телефоније (МТС) набављени су мобилни телефони, због знатно нижих цена од цена у редовној продаји. |              | 3.245.265,04 | 73,76 |
| 421421        | Пошта                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |              | 3.310,00     | 0,08  |
| 421512        | Осигурање возила (обавезно и каско осигурање за пет службених аутомобила)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |              | 145.053,00   | 3,30  |
| 421521        | Осигурање запослених у случају несреће на раду                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |              | 172.550,00   | 3,92  |
| 421919        | Остали нематеријални трошкови                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |              | 3.068,00     | 0,07  |
| Укупно<br>421 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 4.400.000,00 | 4.365.439,72 | 99,21 |

| Позиција<br>ја конто | О п и с                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Одобрено     | Реализовано  | %     |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------|
| 422                  | Трошкови путовања                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |              |              |       |
| 422111               | Трошкови дневница на службеном путу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |              | 1.288.620,04 | 28,64 |
| 422121               | Трошкови превоза на службеном путу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |              | 90.200,51    | 2,00  |
| 422131               | Трошкови смештаја на службеном путу                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |              | 625.385,00   | 13,90 |
| 422199               | Остали трошкови за пословна путовања у земљи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |              | 88.756,78    | 1,97  |
| 422211               | Трошкови дневница на службеном путу у иностранство                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |              | 1.183.508,34 | 26,30 |
| 422221               | Трошкови превоза на службеном путу у иностранство                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |              | 580.259,00   | 12,89 |
| 422231               | Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |              | 351.436,00   | 7,81  |
| 422299               | Остали трошкови за пословна путовања у иностранство                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |              | 79.359,66    | 1,76  |
| 422292               | Такси превоз                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |              | 2.400,00     | 0,06  |
| Укупно<br>422        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 4.500.000,00 | 4.289.925,33 | 95,33 |
| 423                  | Услуге по уговору                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |              |              |       |
| 423111               | Услуге превоза(симултано и консекутивно превозе конференција, округлих столова, састанака; писмено превозе извештаја, публикација, аката, интернет презентације)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |              | 318.405,79   | 4,19  |
| 423291               | Остале компјутерске услуге, инсталирање и продужење претплате за пакете – базе правних, економских прописа)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |              | 625.291,20   | 8,23  |
| 423311               | Услуге образовања и усавршавања запослених                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              | 308.070,00   | 4,05  |
| 423322               | Котизације за стручна саветовања                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |              | 34.400,00    | 0,45  |
| 423391               | Издаци за стручне испите                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |              | 49.000,00    | 0,64  |
| 423399               | Остали издаци за стручно образовање                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |              | 7.500,00     | 0,10  |
| 423413               | Услуге штампања публикација                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |              | 157.616,60   | 2,07  |
| 423421               | Услуге информисања јавности                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |              | 197.790,00   | 2,60  |
| 423432               | Објављивање тендера и информативних огласа                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |              | 312.317,08   | 4,11  |
| 423499               | Остале медијске услуге                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |              | 259.030,60   | 3,41  |
| 423599               | Остале стручне услуге (ангажовање спољних сарадника-експерата за вршење послова из надлежности Заштитника грађана, нарочито у оквиру специјалистичких области које нису обухваћене специјалностима заменика заштитника грађана, и то у оквиру редовних планираних и ванредних активности вршења контроле и надзора; услуге експерата у оквиру стручних експертских радних група за израду законских и других аката, односно давања мишљења и предлога на донете законске и друге акте државних органа, а у складу са законом) |              | 2.122.496,83 | 27,93 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |              |              |       |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|-------|
| 423621        | Угоститељске услуге (као део организације у оквиру реализације конференција, округлих столова, радних састанака, као и посета страних делегација, организовани су радни ручкови и пословне вечере; као део уговорне обавезе у реализацији Твининг пројекта „Подршка јачању институције Заштитника грађана“, организовани су радни ручкови за све учеснике.<br><br>За наведене потребе коришћене су услуге УЗЗПРО-а, Сектор за угоститељство)                                                                                                                                                        |              | 1.134.420,50 | 14,93 |
| 423711        | Репрезентација (промотивни материјали приликом одржавања конференција, округлих столова, састанака, презентације рада Заштитника грађана, приликом посета општинама, школама, прихватним центрима, центрима за социјални рад, установама за извршење заводских санкција и другим институцијама на целој територији Републике; за потребе реализације Твининг пројекта „Подршка јачању институције Заштитника грађана“ – банери, брошуре, фасцикле, блокови, значке, беџеви, оловке; пригодни поклони за високе госте и шефове делегација, новогодишњи поклони за децу запослених у стручној служби) |              | 604.326,97   | 7,95  |
| 423911        | Остале опште услуге (годишње чланарине за чланство у међународним организацијама омбудсмана; услуге непоменуте на другим местима – одржавање система безбедносног видео-надзора; годишња претплата закупа и одржавања интернет домена; претплата и услуге одржавања КДС-а; услуге изнајмљивања опреме за симултано превозење; услуге програмирања и одржавања интерног телефонског система; регистрација штампаних издања код НБС-а и БМС-а – ИСБН број и ЦИП каталогизација)                                                                                                                       |              | 1.437.957,08 | 18,92 |
| Укупно<br>423 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 7.600.000,00 | 7.568.622,65 | 99,59 |

| Позиција<br>конто | О п и с                                          | Одобрено     | Реализовано  | %     |
|-------------------|--------------------------------------------------|--------------|--------------|-------|
| 425               | Поправке и одржавање                             |              |              |       |
| 425191            | Текуће поправке и одржавање објеката             |              | 35.400,00    | 5,06  |
| 425211            | Механичке поправке                               |              | 30.587,56    | 4,37  |
| 425221            | Намештај                                         |              | 73.552,60    | 10,51 |
| 425222            | Рачунарска опрема                                |              | 194.534,55   | 27,79 |
| 425223            | Опрема за комуникацију                           |              | 5.145,98     | 0,74  |
| 425226            | Биротехничка опрема                              |              | 88.461,78    | 12,64 |
| 425227            | Уградна опрема                                   |              | 39.750,00    | 5,68  |
| Укупно 425        |                                                  | 700.000,00   | 467.432,47   | 66,78 |
| 426               | Материјал                                        |              |              |       |
| 426111            | Канцеларијски материјал                          |              | 1.871.843,57 | 36,00 |
| 426131            | Цвеће и зеленило                                 |              | 34.950,40    | 0,67  |
| 426191            | Остали административни материјал                 |              | 24.780,00    | 0,48  |
| 426311            | Стручна литература за редовне потребе запослених |              | 338.282,24   | 6,51  |
| 426312            | Стручна литература за образовање запослених      |              | 363.625,93   | 6,99  |
| 426411            | Бензин                                           |              | 1.901.000,11 | 36,56 |
| 426491            | Остали материјал за превозна средства            |              | 578.190,92   | 11,12 |
| 426919            | Остали материјал за посебне намене               |              | 27.084,71    | 0,52  |
| Укупно 426        |                                                  | 5.200.000,00 | 5.139.757,88 | 98,84 |
| 482               | Порези, таксе                                    |              |              |       |
| 482111            | Стални порези на имовину                         |              | 162.971,96   | 54,32 |
| 482131            | Регистрација возила                              |              | 48.690,00    | 16,23 |
| 482231            | Градске таксе                                    |              | 5.000,00     | 1,67  |
| 482241            | Општинске таксе                                  |              | 7.000,00     | 2,33  |
| 482311            | Републичке казне                                 |              | 3.000,00     | 1,00  |
| Укупно 482        |                                                  | 300.000,00   | 226.661,96   | 75,55 |

512           Машине и опрема

|            |                                                          |                |                |       |
|------------|----------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------|
| 512111     | Аутомобили (набавка три аутомобила ниже класе)           |                | 3.366.772,80   | 76,52 |
| 512221     | Рачунарска опрема (компјутери, монитори, скенери)        |                | 870.217,60     | 19,78 |
| 512222     | Штампачи                                                 |                | 49.479,00      | 1,12  |
| 512241     | Електронска опрема (два ЛЦД телевизора, видео-пројектор) |                | 111.096,00     | 2,52  |
| Укупно 512 |                                                          | 4.400.000,00   | 4.397.565,40   | 99,94 |
| ТОТАЛ      |                                                          | 121.645.000,00 | 112.163.529,36 | 92,21 |

### Завршени пројекти у 2010. години

| Р. бр. | Назив пројекта                                            | Донатор | Буџет пројекта | Трајање пројекта                      | Кратак опис<br>Сврха / Корисници                                                                                                                                                                                                                                                                  | Намена<br>средстава                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------|-----------------------------------------------------------|---------|----------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1      | Увођење родне равноправности у праксу локалних омбудсмана | UNIFEM  | 16,000.00 €    | 6 месеци<br>8. септембар – 2. октобар | Допринос већој одговорности локалних омбудсмана и самоуправа према женама и женским правима путем подизања свести и јачања капацитета за заштиту радних права жена.<br><br>Корисници пројекта су запослени у институцијама Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана, као и локални омбудсмани. | Од средстава планираних за коришћење у 2010. у укупном износу од 528.000 динара за потребе писања и израде идејног решења, техничког уређења и графичког дизајна плаката и брошуре под називом <i>Родно равноправне/равноправни – Заштитите своја права!</i> , утрошено је 523.838 динара.<br><br>Средства су исплаћена на име накнаде за рад стручних сарадника (дизајнер, графички уредник, штампариија). Преостала средства реализована су на име путних трошкова учесника семинара одржаваних у оквиру пројекта.<br><br><b>Средства нису коришћена за накнаде за рад државним службеницима запосленим у Стручној служби Заштитника грађана, нити за друга лична примања.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2      | Подршка јачању институције Заштитника грађана             | OEBS    | 69,650.00 €    | 12 месеци<br>1. октобар – 12. октобар | Допринос већој видљивости институције и изградњи позитивног имиџа у јавности, као и унапређивање поштовања људских права.                                                                                                                                                                         | Средства су коришћена за следеће намене:<br><br>Промоција интернет презентације <a href="http://www.pravadeteta.rs">www.pravadeteta.rs</a> ; путни трошкови за учеснике Истраживања о службеној употреби језика националних мањина; путни трошкови у оквиру акције Представљања Заштитника грађана у Краљеву, Неготину и Ужицу; пројекат Панел младих саветника; израда и објављивање документа пројекат Добре праксе везане за положај особа са инвалидитетом; израда и објављивање брошура о правима особа са инвалидитетом; израда и објављивање публикације о правима лица лишених слободе (постер, брошура); учешће на састанцима ЕНОС мреже (Париз, Малта, Стразбур); стручне услуге спољних сарадника у оквиру пројекта „Стратегија комуникације да децом“; стручне услуге спољних сарадника у оквиру пројекта „Стратегија комуникације са лицима лишеним слободе“; путни трошкови за Студијску посету Мађарској Одељења за права националних мањина.<br><br><b>Средства нису коришћена за накнаде за рад државним службеницима запосленим у Стручној служби Заштитника грађана, нити за друга лична примања.</b> |

| Р. бр. | Назив пројекта                                                                                                                                    | Донатор      | Буџет пројекта | Трајање пројекта                         | Кратак опис<br>Сврха / Корисници                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Намена<br>средстава                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3      | Правда по мери детета                                                                                                                             | Савет Европе | 3,050.00 €     | март 2010.                               | Допринос унапређењу права и положаја деце и младих у правосудном систему. Запослене у Стручној служби Заштитника грађана обишле су 22 средње и основне школе, две казнено поправна завода за малолетнике и два склоништа и прикупили и обрадиле 713 одговара на упитник који су дизајнирали стручњаци Савета Европе.                                             | Средства су реализована за потребе трошкова дневница осам државних службеника запослених у Стручној служби Заштитника грађана који су као тим учествовали у реализацији пројекта и то у укупном износу од 316.803 динара.<br><br><b>Осим наведеног, средства нису коришћена за накнаде за рад државним службеницима запосленим у Стручној служби Заштитника грађана, нити за друга лична примања.</b>                                                                                                        |
| 4      | Твининг пројекат „Подршка јачању институције Заштитника грађана“ (година I) Омбудсман Грчке, Омбудсман Холандије и Европски центар за јавно право | ЕУ           | 360,819.98 €   | 12 месеци<br>10. септембар – 11. октобар | Допринос развоју капацитета ЗГ, подршка институцији да оствари свој мандат и мисију, да консолидује унутрашњу структуру, као и да развије одрживу мрежу сарадње Заштитника грађана са свим релевантним организацијама и институцијама, како у земљи тако и у државама ЕУ. Корисници пројекта: запослени у институцији ЗГ, као и локални и Покрајински омбудсман. | <b>Примаоци наведених средстава из Твининг пројекта инострани су експерти из служби Омбудсмана Грчке, Холандије, Аустрије, Словеније и других омбудсмана и институција.</b><br><br>Средства су намењена и за накнаду трошкова на име услуга преводилаца, за израду промотивног и другог штампаног материјала неопходног за реализацију пројекта.<br><br><b>Средства нису коришћена за накнаде за рад државним службеницима запосленим у Стручној служби Заштитника грађана, нити за друга лична примања.</b> |

## ПРЕПОРУКЕ У ЦИЉУ ПОБОЉШАЊА ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- Потребно је да Народна скупштина у Пословник унесе и одредбе о сарадњи са Заштитником грађана и другим независним контролним органима.
- Потребно је да Народна скупштина затражи од Високог савета судства да почне извршавати законом прописану обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступцима из његове надлежности.
- Потребно је да надлежни одбор Народне скупштине размотри посебан извештај Заштитника грађана о превентивној контролној посети Безбедносно-информативној агенцији.
- Потребно је да Народна скупштина размотри и подржи примену Кодекса добре управе који јој је доставио Заштитник грађана.
- Потребно је да Народна скупштина размотри извештај о случају „несталих беба“ који јој је доставио Заштитник грађана.
- Потребно је да Влада Републике Србије одлучи о Иницијативи Заштитника грађана за измену члана 50. Закона о култури.
- Потребно је да влада размотри Иницијативу Заштитника грађана за нормативну разраду начина остваривања уставне одредбе која прописује да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.
- Потребно је да влада у будућем раду не предлаже измене буџета Заштитника грађана без консултације са њим и његове сагласности, у складу са законом.
- Потребно је да Народна скупштина истакне значај пуне и ефикасне заштите активиста и организација цивилног друштва који се залажу за унапређење поштовања људских права и позове на стварање подстицајне атмосфере за њихов рад.
- Потребно је да надлежни органи појачају делотворност истраживања и процесуирања кривичних дела почињених изражавањем и преношењем кривично кажњивих ставова преко интернета.
- Потребно је да Влада Републике Србије делотворније обавештава надлежне органе и јавност о својим одлукама (закључцима и др.) које утичу на начин остваривања права грађана.
- Потребно је да влада без одлагања приступи изради предлога општег закона о реституцији (враћању имовине).
- Потребно је да Народна скупштина ратификује Опциони протокол на Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.
- Потребно је да надлежни инспекцијски органи у Министарству финансија и другим органима интензивирају контролу уплате обавезних доприноса за запослене и предузимају мере против послодаваца који крше закон.
- Потребно је да влада одржава правовремен и сврсисходан социјални дијалог са представницима послодаваца и запослених.
- Потребно је да надлежна министарства припреме измене закона којима ће бити уведена обавеза расписивања јавног конкурса за заснивање радног односа у свим органима и организацијама у јавном сектору.

- Потребно је да Народна скупштина, кроз јавно слушање или други погодан начин, оцени да ли треба да опстане могућност да запослени у органу јавне управе (органу државне, покрајинске, локалне власти, јавној служби, организацији са јавним овлашћењима...) без посебних механизма заштите од злоупотреба могу допунски да раде истоврстан посао у допунском раду (јавном или приватном), а да то не представља својеврстан конфликт интереса.
- Потребно је да „право на добру управу“ буде уврштено међу основна права грађана.
- Потребно је да Влада Републике Србије, преко надлежног министарства, размотри могућности за прописивање услова под којима се организацијама цивилног друштва може признати статус организације која обавља активности од општег интереса, и као таквима одобрити пореске олакшице.
- Потребно је изменама закона омогућити пуну транспарентност власништва над медијима.
- Препоручује се националним удружењима новинара јачање саморегулаторне улоге.
- У области образовања, основног и средњег, доследно примењивати принцип инклузивног образовања ради омогућавања развоја сваког детета и његових талената, менталних и физичких потенцијала до крајњих могућности. У циљу постизања напретка у тој области доследно спроводити Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику и створити повољне услове за рад интересорних општинских комисија за пружање додатне образовне, здравствене и социјалне подршке детету.
- Насиље и расизам према ромској деци енергично сузбијати, где год се оно појави. Посебну одговорност за превазилажење овог проблема имају институције образовања, почев од предшколских.
- Наставити припрему Закона о правима детета (радна група Заштитника грађана), укључити у процес консултација о нацрту надлежне државне органе и обезбедити експертизу Савета Европе.
- Сачинити протоколе о сарадњи између надлежних министарстава – социјалне заштите, правде, здравља, образовања и унутрашњих послова – ради правовремене и ефикасне сарадње у извршавању судских одлука из области породичноправне заштите деце, у циљу ефикасног реаговања на родитељску отмицу детета, онемогућавање детета да остварује личне односе са другим родитељем и непоступања родитеља/других лица по судској одлуци о поверавању детета.
- Деци са инвалидитетом и њиховим родитељима олакшати доступност неопходним третманима и помагалима.
- Успоставити централизовану базу података о случајевима насиља над децом, посебно сексуалног.
- У складу са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања неопходно је извршити измене Кривичног закона у делу који се тиче застарелости кривичног дела сексуалног насиља, установити и водити евиденцију починилаца овог кривичног дела као део превентивне заштите, константно едуковати децу кроз образовни систем на свим нивоима, почев од предшколског образовања.
- Сагласно обавезама из Конвенције и чланству у Савету Европе, Србија треба да осмисли дугорочну кампању са циљем заштите деце од овог облика насиља и оформи тим за спровођење те стратегије на републичком нивоу.
- Органи и тела задужени за праћење и спровођење медијских закона треба да реагују у свим случајевима када се у медијима објави информација која представља повреду

права на приватност и повреду части и угледа детета и да изричу мере, односно предлажу кажњавање медија предвиђено законом.

- Доношење прописа којима ће се одредити Национални механизам за превенцију у складу са Опционим протоколом на Конвенцију УН против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака (рок је истекао пре неколико година, Министарство за људска и мањинска права сачинило је нацрт предлога и прибавило мишљења надлежних министарстава).
- У буџету Републике Србије одредити средства за изградњу и адаптацију просторија за полицијско задржавање, тако да се лицима задржаним од стране полиције омогући смештај у складу са важећим стандардима (изградња просторија за полицијско задржавање у полицијским управама и станицама у којима не постоје и адаптација постојећих које су неусловне).
- У буџету Републике Србије одредити средства за изградњу и адаптацију, као и измештање из централних градских средина појединих завода за извршење кривичних санкција, тако да се лицима лишеним слободе омогуће смештајни услови у складу са важећим стандардима.
- Доношење закона којим ће се уредити начин и поступак, као и организација и услови лечења душевно болесних лица, односно смештај ових лица у стационарне здравствене, а пре свега психијатријске установе.
- Доношење прописа којима ће се уредити слобода кретања особа које су смештене у стационарним социјалним установама за смештај особа са менталним тешкоћама, односно са сметњама у развоју, као и лица са инвалидитетом и старих лица, пре свега могућност да својеволјно напусте те установе.
- Доношење прописа којима ће се обезбедити интезивнија примена алтернативних мера уместо мера притвора и алтернативних санкција уместо казне затвора, проширење услова за условни отпуст и превремено отпуштање, установљење надлежности судије за извршење кривичних санкција и пробацијску службу (у складу са Стратегијом Владе Републике Србије за смањење преоптерећености смештајних капацитета у заводима за извршење кривичних санкција у Републици Србији у периоду од 2010. до 2015).
- Доношење прописа којима ће се обезбедити да се за учињене прекршаје, уместо сада прописаних казни затвора, изричу алтернативне санкције, као и да се казна затвора за случај неплаћања новчане казне не замењује казном затвора већ алтернативним санкцијама, пре свега радом у јавном интересу.
- Доношење прописа којима ће се обезбедити оптимална кадровска попуњеност и прилив неопходних материјалних средстава у заводима за извршење кривичних санкција у циљу обезбеђења смештајних и других животних услова лица лишених слободе.
- Доношење прописа којима ће се службе за здравствену заштиту у заводима за извршење кривичних санкција пренети из надлежности Министарства правде у надлежност Министарства здравља.
- Измена Закона о националним саветима националних мањина како би се обезбедило: 1) непосредно учешће грађана припадника националних мањина у остваривању надлежности мањинских самоуправа у јединицама локалне самоуправе; 2) смањење утицаја политичких партија у процесу избора националних савета националних мањина и на њихов рад; 3) појачале гаранције слободе грађана да се упишу у бирачке спискове.
- У складу са Законом о националним саветима националних мањина уредити финансирање мањинских самоуправа.

- Изменама Закона о локалној самоуправи потребно је утврдити јасне надлежности локалних самоуправа у вези са остваривањем права националних мањина.
- Измена члана 98. Закона о локалној самоуправи како би се утврдио целисходан и сврсисходан положај, надлежности и избор чланова и однос са органима јединица локалне самоуправе савета за међунационалне односе.
- Развијање система праћења и надзора над остваривањем права националних мањина путем јачања инспекцијског надзора; установљавања тачних извора података о остваривању права.
- Изменама Закона о службеној употреби језика и писама обезбедити како пуну заштиту српског и ћириличног писма, тако и потпуно остваривање права на службену употребу језика и писама националних мањина.
- Доношењем подзаконских аката омогућити у свим јединицама локалне самоуправе једнаку праксу уписа личних имена припадника националних мањина на њиховим језицима и писмима.
- Донети, обезбедити и доследно спроводити антидискриминационе прописе у областима виталним за остваривање људских права, посебно рањивих група попут Рома, других националних мањина, инвалида, старих и других.
- У складу са Стратегијом за унапређење положаја Рома и акционим плановима донети подзаконска акта којима се обезбеђује и уређује остваривање стратешких циљева.
- Утврдити обавезу и обезбедити институционалне услове да припадници националних мањина током образовања овладају српским језиком на нивоу друштвене интеграције, а припадници српског народа у јединицама локалне самоуправе са мешовитим саставом становништва говором локалних националних мањина.
- Омогућити ефикасан и брз упис или обнову уписа у матичне књиге рођених лицима која тај статус немају.
- Омогућити услове за неометано остваривање слобода вероисповести, које подразумева и отворен и јасан поступак уписа цркава и верских заједница у одговарајући регистар.
- Обезбедити заштиту културног идентитета националних мањина и ојачати интегративне друштвене везе између припадника различитих етничких, језичких и верских заједница кроз образовни и културни систем прилагођен потребама грађана Србије.

# СТАТИСТИЧКИ И БРОЈЧАНИ ПОДАЦИ О АКТИВНОСТИМА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

## I КОНТАКТ СА ГРАЂАНИМА

У току 2010. Заштитник грађана је остварио 11.225 контаката са грађанима (табела 1), што представља увећање од 28,05% у односу на 2009. када је остварио 8.774 контаката са грађанима.

Увећање броја контаката које је Заштитник грађана остварио са грађанима указује на то да су грађани у Заштитнику грађана препознали државни орган који има значајна овлашћења у правном систему Републике Србије у погледу заштите њихових права, али и унапређивања правних прописа из области људских права и слобода.

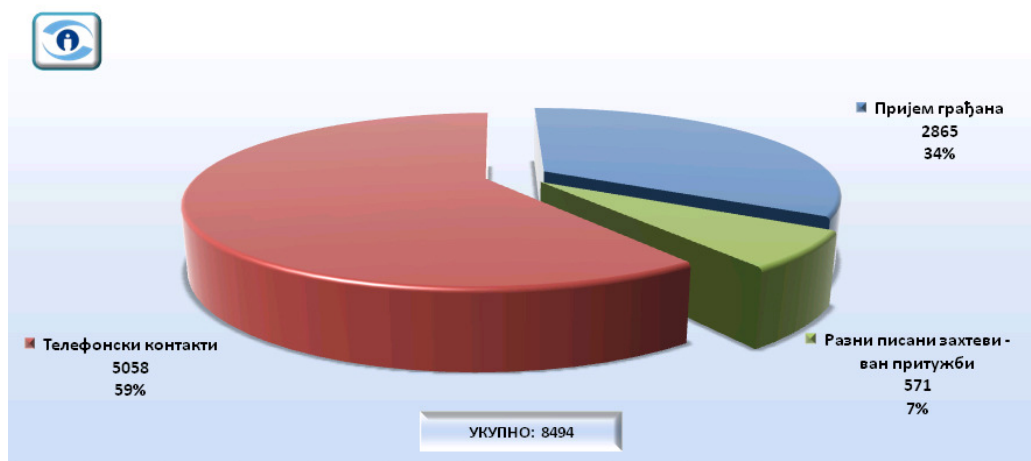
Табела 1 – Сви остварени контакти са грађанима у 2010. години

| Редни број | ОСТВАРЕНИ КОНТАКТИ<br>ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА СА<br>ГРАЂАНИМА - УВЕЋАЊЕ 2009-2010. | 2009. | 2010.  | Увећање<br>% |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------|--------|--------------|
| 1.         | Примљене притужбе                                                             | 1.774 | 2.656  | 50,23        |
| 2.         | Примљене законске иницијативе                                                 | 55    | 75     | 64,56        |
| 3.         | Примљено грађана на разговор                                                  | 1.741 | 2.865  | 36,36        |
| 4.         | Телефонски разговори с грађанима                                              | 5.044 | 5.058  | 0,28         |
| 5.         | Разни поднесци грађана ван притужби                                           | 160   | 571    | 261,39       |
| Укупно     |                                                                               | 8.774 | 11.225 | 28,05        |

У пријемној канцеларији Заштитника грађана у Београду и локалној канцеларији за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа у току 2010. примљено је 2.865 грађана што је за 36,36% више него у току 2009. године. Истовремено је остварено 5.058 телефонских контаката од чега је 712 телефонских позива остварено ван редовног радног времена Заштитника грађана, преко дежурног СОС мобилног телефона који је у функцији 24 часа дневно како би се грађанима помогло у невољи саветом или подршком.

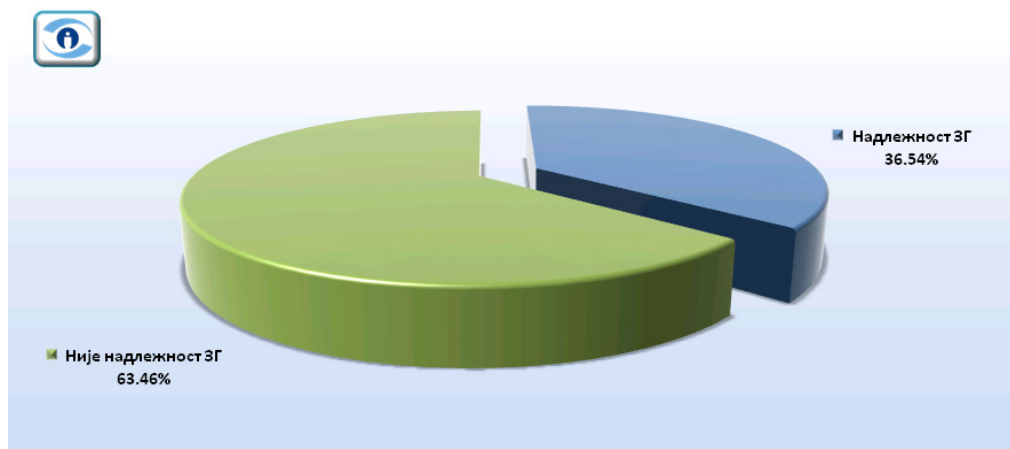
Графикон показује различите врсте контаката са грађанима, без писаних притужби грађана и законских иницијатива, о којима ће бити речи у посебним деловима овог извештаја.

**Графикон 1 – Контакти са грађанима (пријем, телефонски разговори, разни поднесци)**



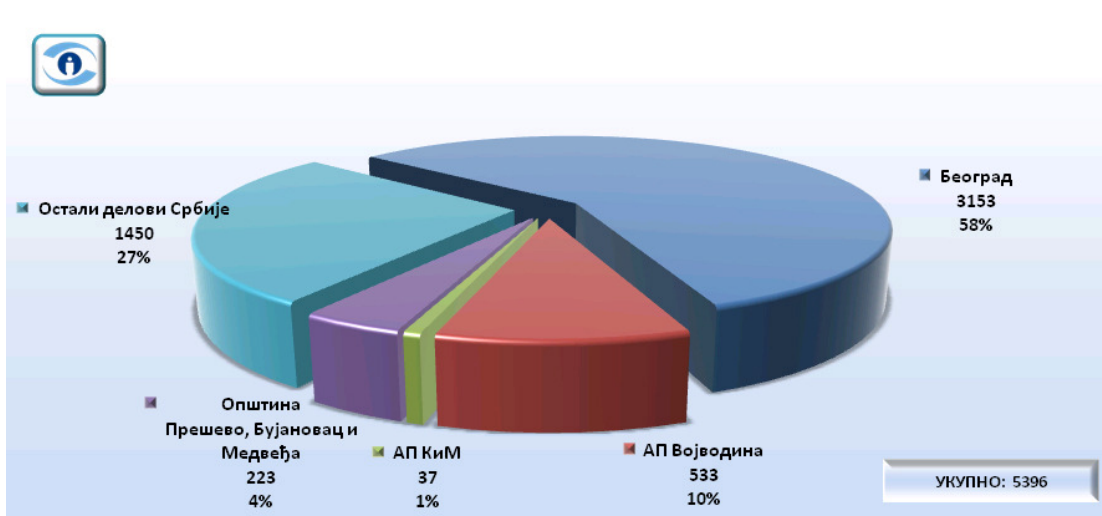
У пријемним канцеларијама са грађанима разговарају, директно или телефонским путем, обучени државни службеници који дају савете о начину подношења притужбе Заштитнику грађана. По потреби, помажу грађанима да саставе притужбу и/или им дају стручне савете, односно упућују их на органе којима би требало да се обрате и указују им на радње које би требало да предузму у циљу решавања свог проблема. Графикон 2 показује однос усмених притужби евидентираних у пријемним канцеларијама, то јест однос наведених проблема грађана који су из надлежности и оних који нису у надлежности Заштитника грађана. Захваљујући раду запослених у пријемним канцеларијама овај однос се касније мења у корист поднетих писаних притужби које су у надлежности Заштитника грађана.

**Графикон 2 – Разлози усмених обраћања грађана пријемним канцеларијама ЗГ**



Грађани који директно контактирају пријемне канцеларије Заштитника грађана, било доласком или упућивањем телефонских позива, већином су из Београда. То је последица недоступности канцеларија грађанима ван београдског округа, са изузетком локалних канцеларија у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа, о којима ће касније бити више речи, али и повећаних трошкова телефонских услуга за грађане ван Београда. Заштитник грађана ће се у наредном периоду усредсредити на налажење решења за већу доступност својих канцеларија грађанима.

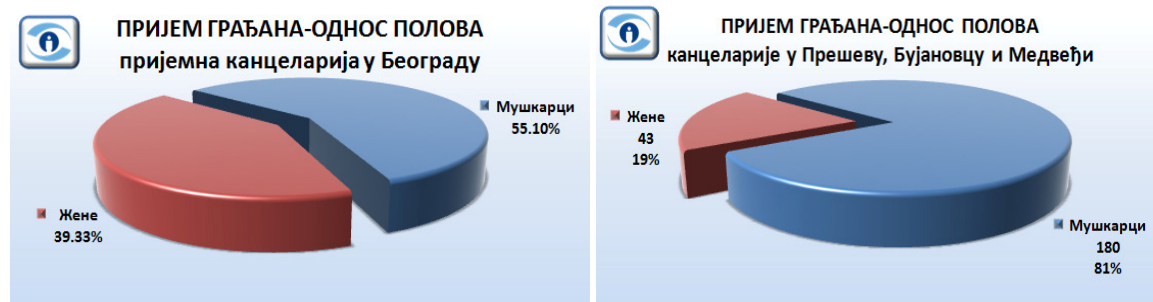
**Графикон 3 – Пребивалиште грађана који се обраћају пријемним канцеларијама ЗГ**



Заштитнику грађана се ради пријема обраћају мушкарци у већем броју од особа женског пола, с тим што се број жена које се обраћају Заштитнику грађана повећава у односу на раније године када је био нешто испод 30%.

Број жена које посећују локалне пријемне канцеларије Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа још увек је у врло мали у односу на мушкарце, што је донекле и последица традиционалних односа у породици у овим срединама.

**Графикони 4 и 5 – Пријем грађана у канцеларијама у Београду и Прешеву, Бујановцу и Медвеђи**



## II ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ПО ПРИТУЖБАМА

Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, може да поднесе притужбу Заштитнику грађана. Он је дужан да поступи по свакој притужби осим ако нема једног од законом дефинисаних основа за поступање, у ком случају одбацује притужбу и о томе обавештава притужиоца, уз навођење разлога за одбацивање.

### Број и класификација притужби

Заштитнику грађана може да се обрати свако (држављани Србије, странци, правна лица, апатриди, избеглице, расељена лица, одрасли и деца, разна удружења) ко сматра да органи управе неправилно и/или некоректно примењују или не примењују прописе Републике Србије. Притужба која се подноси Заштитнику грађана је бесплатна и подноси се у писаном облику или усмено на записник код Заштитника грађана.

Заштитник грађана је током 2010. примио 2.656 притужби.

Табела 2 показује податке о карактеристикама притужилаца и начину подношења притужби.

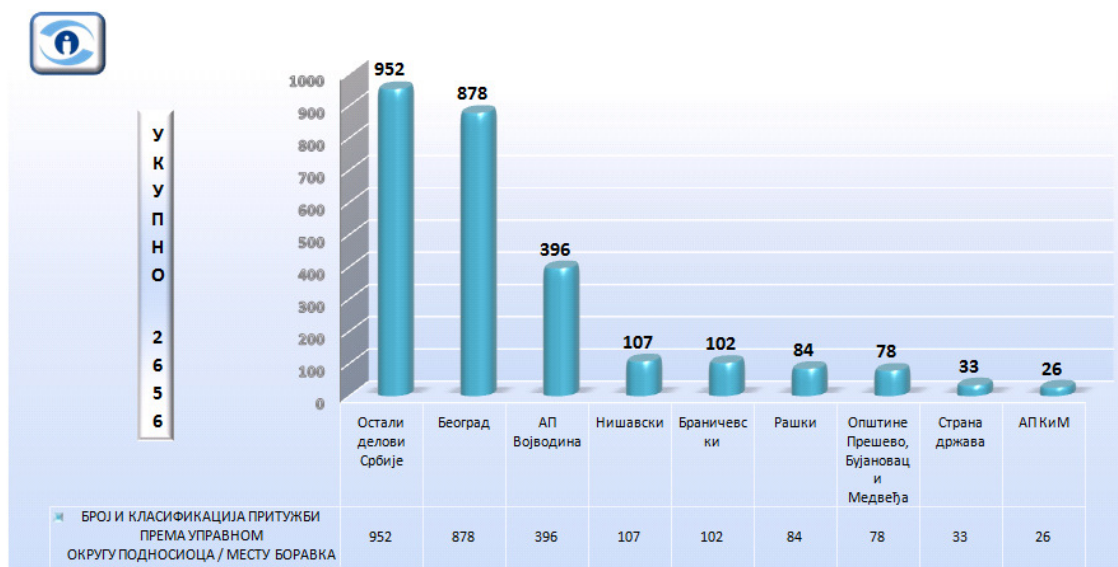
Табела 2

|                                      |      |        |
|--------------------------------------|------|--------|
| Мушкарци                             | 1400 | 52,77% |
| Жене                                 | 803  | 30,27% |
| Физичка лица                         | 1925 | 72,56% |
| Правна лица                          | 141  | 5,31%  |
| Сопствена иницијатива ЗГ             | 81   | 3,05%  |
| Поднета притужба за друго лице       | 141  | 5,31%  |
| Родитељ уместо детета                | 161  | 6,07%  |
| Анонимна притужба                    | 16   | 0,60%  |
| Домаћи држављани                     | 2295 | 86,51% |
| Страни држављани                     | 42   | 1,58%  |
| Индивидуално поднете притужбе        | 2193 | 82,66% |
| Колективне притужбе                  | 174  | 6,56%  |
| Поднете редовном поштом              | 1259 | 47,46% |
| Поднете лично                        | 513  | 19,34% |
| Примљене притужбе на записник        | 14   | 0,53%  |
| Пристигле путем имејла               | 543  | 20,47% |
| Достављене преко локалних омбудсмана | 48   | 1,81%  |
| Достављене преко страних омбудсмана  | 4    | 0,15%  |

## Број и класификација притужби према управном округу, односно месту боравка подносиоца

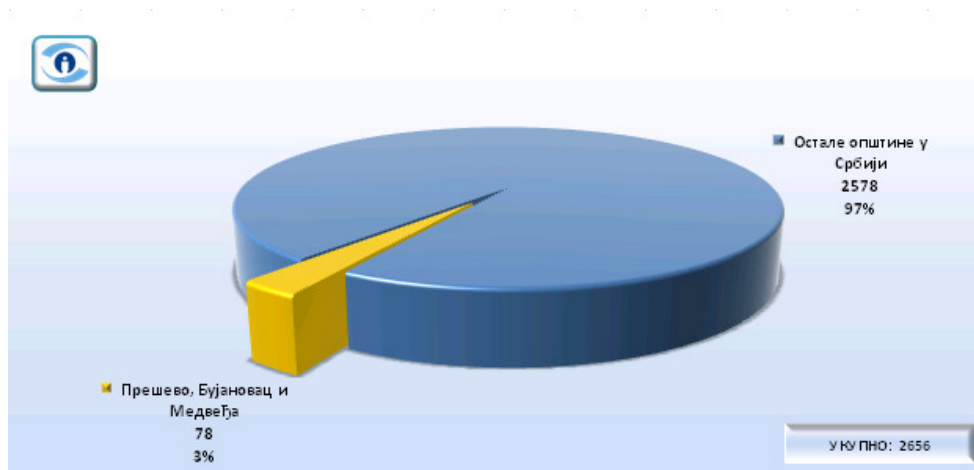
Подносиоци притужби су у највећем броју из Београда, међутим има притужиоца из свих округа у Србији. То је разумљиво јер Београд има знатно више становника него било који други град у Србији, а и, као главни град, седиште је највећег броја органа управе.

**Графикон 6 - Број и класификација притужби према управном округу подносиоца/ месту боравка**



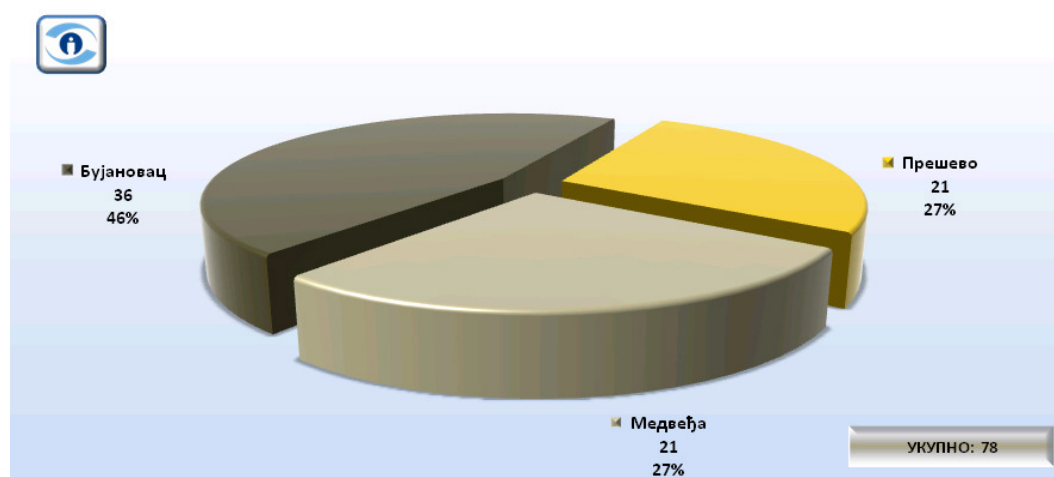
Након доношења Одлуке Заштитника грађана о образовању локалне канцеларије у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа („Службени гласник РС“, број 91/09), у циљу повећања доступности институције Заштитника грађана и остваривања ефикасније заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права грађана, у току 2010. примљено је укупно 78 притужби са овог подручја што представља 3% од укупног броја примљених притужби у 2010. години.

**Графикон 7 - Број примљених притужби грађана са подручја општина Прешево, Бујановац и Медвеђа у односу на укупан број примљених притужби**



Заштитник грађана, заменици заштитника грађана, као и запослени у стручној служби, по унапред утврђеном плану једном месечно одлазе у локалне канцеларије у циљу пружања стручне подршке запосленима у овим канцеларијама. Том приликом се обављају и разговори са грађанима и примају њихове притужбе, али се истовремено обављају и разговори са представницима локалних органа управе који врше поверена овлашћења у спровођењу републичких прописа.

**Графикон 8 - Број притужби од грађана из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа**



**Број и класификација притужби према повређеним правима, примљеним од грађана из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа**

Садржина притужби указује да грађани из ове три општине, као и грађани из других делова Србије, најчешће изnose притужбе које се односе на повреде принципа „добре управе“. У односу на 2009. годину када су из ове три општине примљене само три притужбе које су се односиле на права националних мањина, у 2010. године број ових притужби се попео на 14.

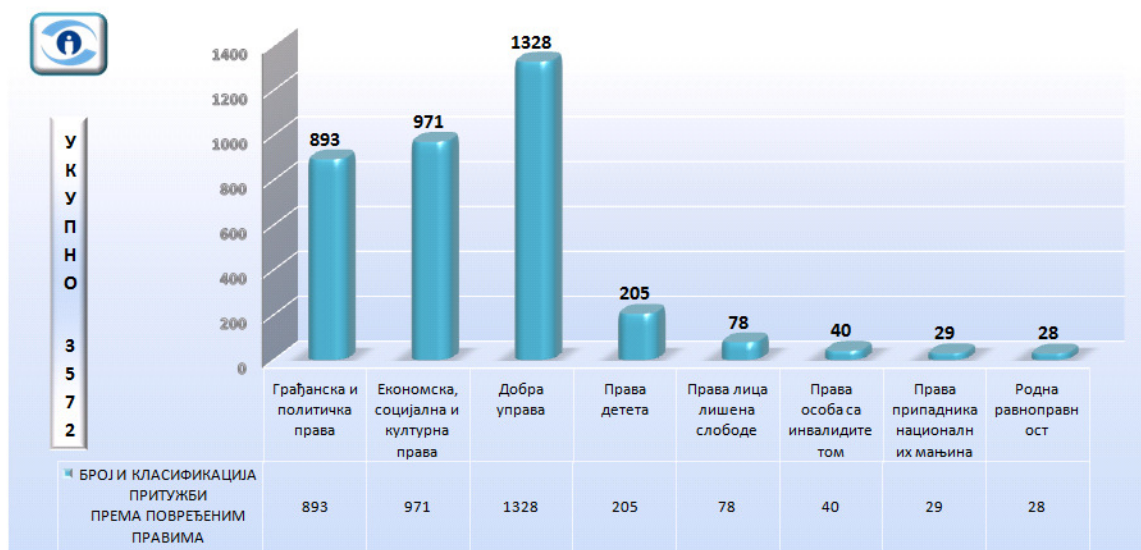
**Табела 3.**

| Област права                        | Бујановац | Прешево   | Медвеђа   | Укупно по областима права |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|---------------------------|
| Добра управа                        | 18        | 11        | 14        | 43                        |
| Грађанска и политичка права         | 3         | 4         |           | 7                         |
| Права припадника националних мањина | 7         | 2         | 5         | 14                        |
| Права детета                        | 3         |           | 2         | 5                         |
| Права особа са инвалидитетом        | 2         | 1         |           | 3                         |
| Право на правично суђење            | 2         | 1         |           | 3                         |
| Родна равноправност                 | 1         | 1         |           | 2                         |
| Права лица лишених слободе          |           | 1         |           | 1                         |
| <b>Укупно по општинама</b>          | <b>36</b> | <b>21</b> | <b>21</b> | <b>78</b>                 |

## Број и класификација притужби према поврећеним правима

Број и класификација притужби према поврећеним правима указује да су најбројнији случајеви повреде начела „добре управе“, економских, социјалних и културних права и повреде грађанских и политичких права.

Графикон 9. - Број и класификација притужби према поврећеним правима

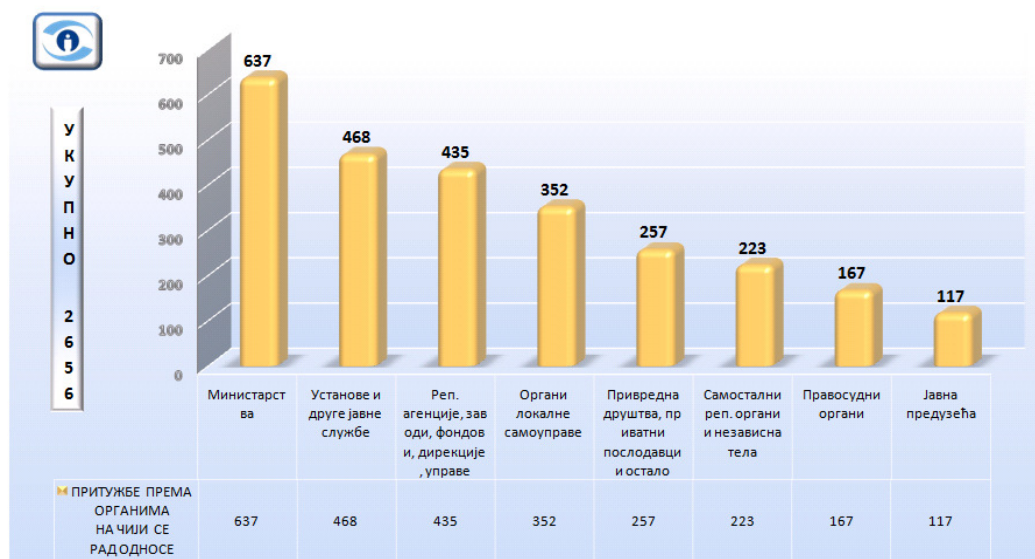


Напомена: Број поврећених права већи је од броја притужби, јер бројне притужбе указују на повреду више од једног права.

## Број и класификација притужби према органима на чији рад се односе

Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава Владе Републике Србије; на рад органа у области пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања и здравствене заштите; а такође и на рад јавних предузећа, пореских органа, центара за социјални рад, школа, дејчјих установа, судова и затвора.

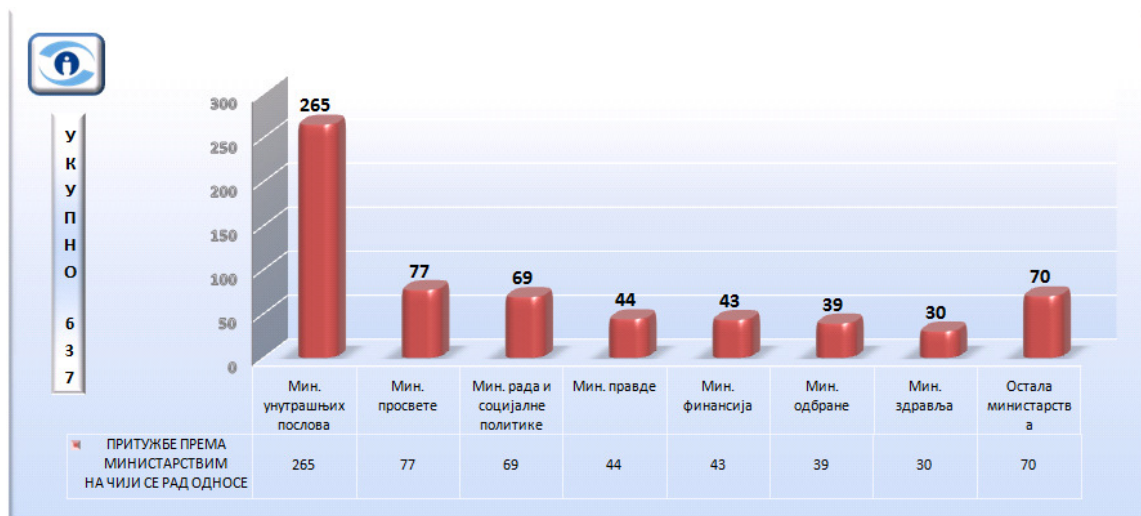
Графикон 10 - Притужбе према органима на чији рад се односе



Број и класификација притужби према министарствима на чији рад се односе

Највећи број притужби односи се на рад Министарства унутрашњих послова (графикон 11), с обзиром на то да ово министарство има надлежност да одлучује о виталним правима и слободама грађана. Такође, ово министарство је током 2010, као и током претходне 2009, спроводило опсежан посао замене личних докумената грађана. У том послу је било значајних пропуста у раду, на које указао и Заштитник грађана, али треба имати у виду да је већи део тих пропуста произашао из објективних тешкоћа. Заштитник грађана је упутио неколико препорука Министарству унутрашњих послова које је скоро на све препоруке поступио у року.

Графикон 11 - Притужбе према министарствима на чији рад се односе



## Резултат поступања Заштитника грађана по притужбама

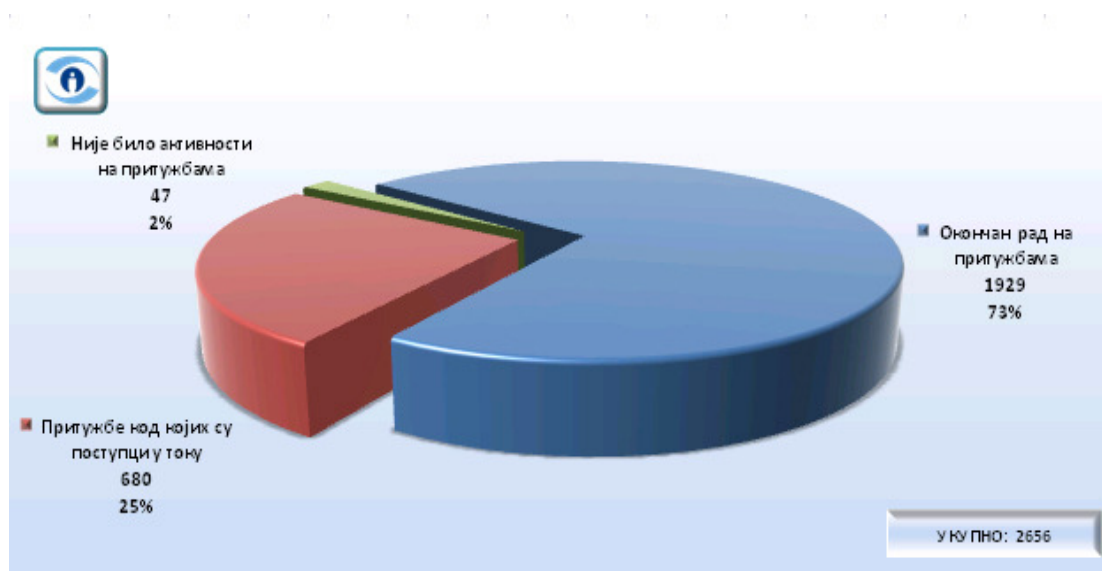
Заштитник грађана води поступак по свакој притужби, осим по притужбама за које није надлежан, које су неблаговремене, преурађене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица.

Заштитник грађана обавештава подносиоца притужбе о покретању и завршетку поступка, као и орган управе против ког је поднета притужба. Орган управе има законску обавезу да одговори на све захтеве Заштитника грађана, као и да му достави све тражене информације и списе које он одреди, у року од 15 до 60 дана.

Када је реч о притужбама из 2010, Заштитник грађана је током 2010. поступао у 2.545 случајева који су покренути притужбом или сопственом иницијативом у 2010, при чему је поступао и у 1.559 случајева везаних за притужбе из ранијих периода. У 44 притужбе које су пристигли током месеца децембра 2010. није било активности до 31. децембра 2010. године.

Заштитник грађана је током 2010. од 2.545 случајева у којима је поступао, окончао рад у 1.929. У највећем броју случајева (952) притужбе су одбациване због непостојања основа да се води поступак, док је у преосталим случајевима (977) поступак окончан на одговарајући начин (табела 4). Остали започети поступци (680) су у току.

Графикон 12 – Рад на притужбама које су примљене 2010. године



Заштитник грађана је током 2010. поступао и у 934 притужбе које су поднете у ранијим периодима на тај начин што је завршио поступање у 465, одбацио 264 притужбе, а у преосталих 205 случајева започети поступци су још у току.

Табела 4 – Завршено поступање Заштитника грађана на притужбама из 2010. године

| Редни број | ЗАВРШЕНО ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ТОКОМ 2010.             | Број |
|------------|---------------------------------------------------------------|------|
| 1          | Притужбе одбијене као неосноване                              | 574  |
| 2          | Препоруке - појединачне и збирне                              | 229  |
| 3          | Обустављен поступак - орган управе отклонио недостатак у раду | 134  |
| 4          | Притужиоци одустали од притужбе                               | 39   |
| 5          | Мишљења - по члану 24. став 2. Закона о ЗГ                    | 1    |
| Укупно:    |                                                               | 977  |

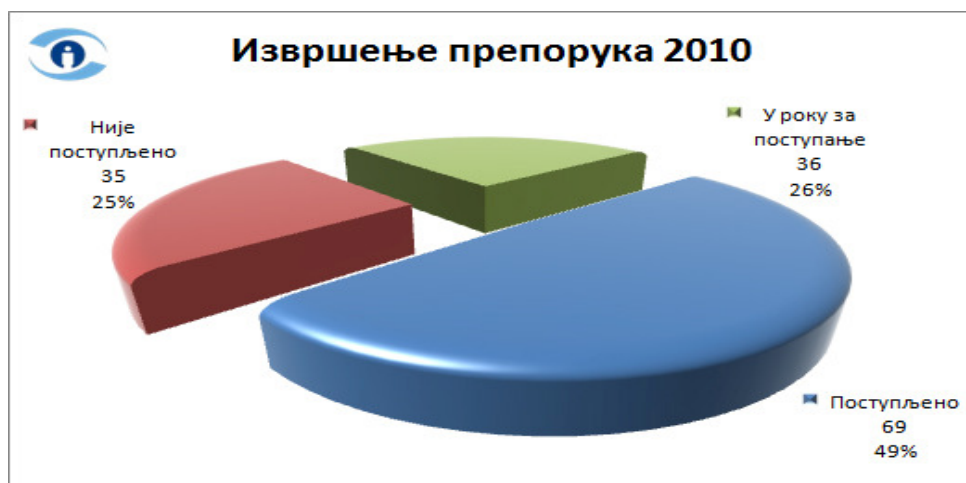
### Препоруке

У 2010. донето је 140 препорука које се односе на 272 притужбе због чињенице да се 21 збирна препорука односи на више од једне поднете притужбе. До 31. децембра 2010. органи којима су упућене препоруке поступили су у случају 69 препорука, нису поступили у 35 препорука а код 36 препорука до назначеног датума још није истекао рок до када су органи били дужни да обавесте Заштитника грађана о поступању по препорукама.

Графикон 13 – Органи којима су упућене препоруке



Графикон 14 – Проценат извршења препорука



Табела 5 – Органи који нису поступили по препорукама и број препорука

|                                             |    |        |
|---------------------------------------------|----|--------|
| Министарства                                | 18 | 51,43% |
| Установе у области социјалне заштите        | 7  | 20,00% |
| Органи локалне самоуправе                   | 5  | 14,29% |
| Републичке агенције                         | 2  | 5,71%  |
| Установе у области образовања               | 1  | 2,86%  |
| Организације обавезног социјалног осигурања | 1  | 2,86%  |
| Самостални државни органи и независна тела  | 1  | 2,86%  |

Графикон 15 – Препоруке по областима права 2010. године



## Одбачене притужбе

У току 2010. од 2.656 примљене притужбе у тој години одбачене су 952. Ако Заштитник грађана није имао основ да води поступак по притужбама за које није надлежан, које су неблаговремене, преурањене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица, онда је такве притужбе морао да одбаци (графикон 13). Саставни део дописа Заштитника грађана којим обавештава грађане да није имао законски основ да води поступак по притужбама из неког од напред наведених разлога представља и саветодавно-правну помоћ. Наиме, подносиоци притужбе су увек упућивани на одговарајуће правне поступке и/или надлежне органе.

### *Ненадлежност*

Заштитник грађана је одбацио највећи број притужби из разлога ненадлежности (463), од који се највећи број односио на рад судова (од чега највише основних судова). Девет притужби је прослеђено на надлежност локалним омбудсменима. Грађани су поднели и тридесет пет притужби на највише државне органе за чији рад Заштитник грађана није надлежан. На рад владе су се односиле двадесет две, Уставног суда пет, председника републике четири, Републичког јавног правобранилаштва три и Народне скупштине једна.

Заштитник грађана је у јавним наступима више пута указивао на законске надлежности којима располаже, посебно на органе чији рад није овлашћен да контролише. И поред тога, Заштитник грађана и даље прима велики број притужби које се односе на рад и поступање управо тих органа, посебно судова. То указује на још увек недовољну информисаност грађана о овлашћењима Заштитника грађана, али и на чињеницу да по питању рада судова постоје евидентни проблеми на које грађани указују у својим притужбама. Они најчешће протестују због дужине судских поступака, губљења предмета у судовима, недовољне транспарентности у њиховом раду, кашњења у изради пресуда и других судских аката, неорганизованости судске администрације, тешкоћа у извршењу судских одлука и необавештавања о судбини поднетих кривичних пријава тужилаштвима.

### *Преурањеност притужбе*

По овом основу одбачено је 314 притужби. Наиме, пре подношења притужбе подносилац је дужан да покуша да заштити своја права у одговарајућем правном поступку, а Заштитник грађана је дужан да упути подносиоца притужбе на покретање одговарајућег правног поступка, ако је такав поступак предвиђен. Заштитник грађана не покреће поступак док не буду исцрпљена сва правна средства. Изузетно, Заштитник грађана може да покрене поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би притужиоцу била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према притужиоцу, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе.

### *Неуредност притужбе*

Због неуредности одбачено је 115 притужби. Ако притужба не садржи потребне податке за поступање, а подносилац те недостатке не отклони ни у накнадном року одређеном за допуну притужбе, а који најчешће износи 15 дана, нити се обрати служби Заштитника грађана за стручну помоћ у отклањању предметних недостатака, онда Заштитник грађана такве притужбе одбацује.

### Неблаговременост притужбе

Због неблаговремености одбачено је 28 притужби. Притужба се може поднети најкасније у року од једне године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, односно непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана. Такође, Заштитник грађана може да поступа само у случајевима насталим након ступања на снагу Закона о Заштитнику грађана (24. септембар 2005).

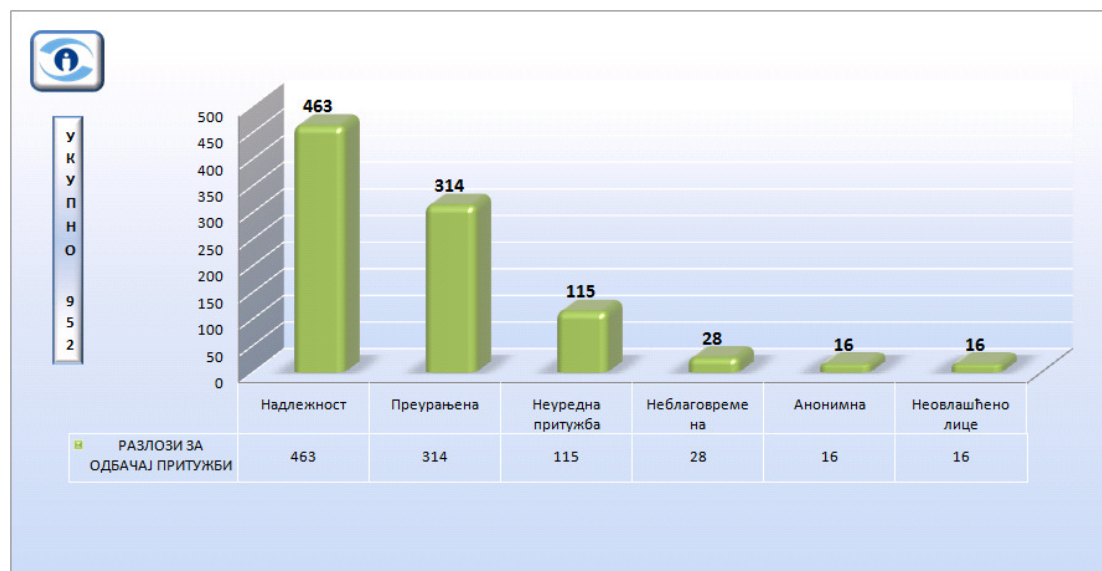
### Анонимност притужбе

Заштитник грађана одбацио је 16 анонимних притужби. Заштитник грађана не поступа по анонимним притужбама, осим изузетно, када процени да у анонимној притужби има основа за његово поступање и да је могуће дошло до флагрантног кршења права грађана, тада покреће поступак по сопственој иницијативи. Основ за поступање представља оцена Заштитника грађана, заснована на сазнањима из анонимне притужбе, да је актом, радњом или нечињењем органа управе дошло до повреде људских слобода или права, а што се и десило у неколико случајева.

### Притужба поднета од стране неовлашћеног лица

Одбачено је 16 притужби које су поднела неовлашћена лица. Притужбу Заштитнику грађана може да поднесе свако физичко или правно, домаће или страно лице, које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права. Ако се ради о повреди права детета, онда притужбу може да поднесе родитељ детета, односно законски заступник. Деца се охрабрују да се обрате Заштитнику грађана и лично када за то постоје оправдани разлози, с тим што у тим ситуацијама Заштитник грађана може да покрене поступак по сопственој иницијативи на основу сазнања о врсти повреде права на коју указује дете у свом обраћању. Ако је реч о повреди права правног лица, притужбу може да поднесе лице овлашћено за заступање тог правног лица.

Графикон 16 – Разлози за одбачај притужби

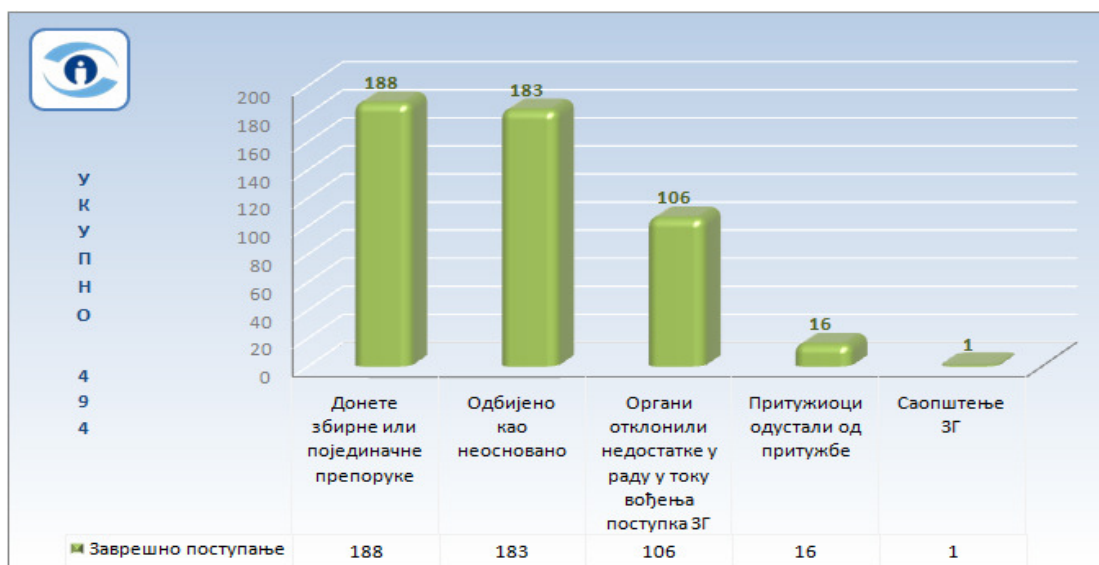


## Поступање по притужбама у специјалистичким областима

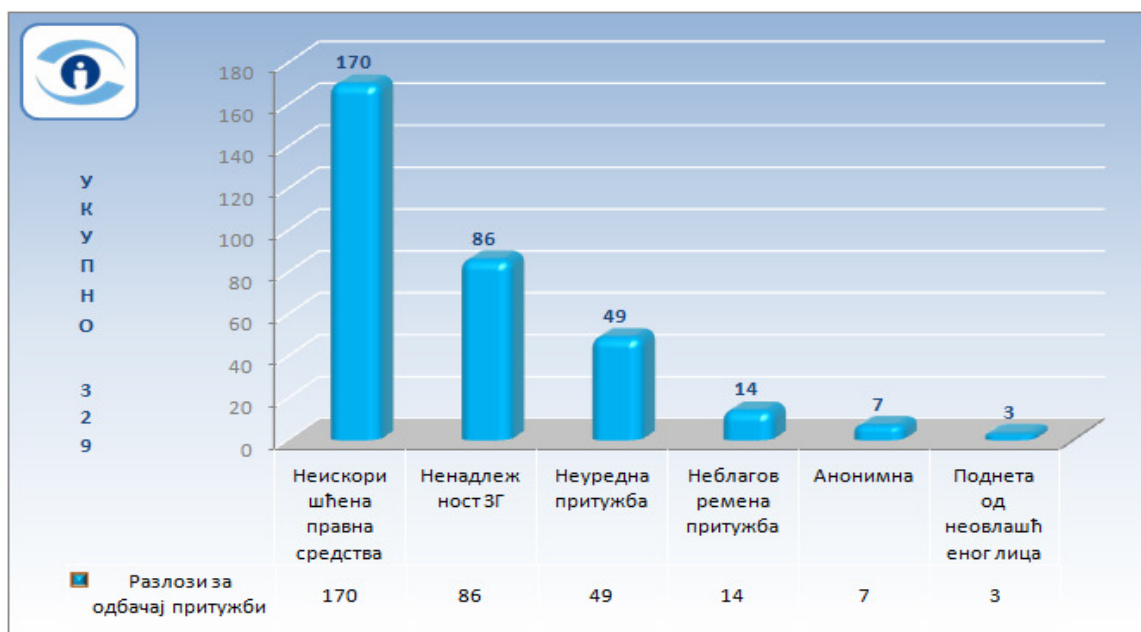
### 1. Област добре управе

Од 1.300 притужби примљених у току 2010. из области добре управе, окончан је рад на 823 притужбе. Заштитник грађана је покренуо поступак у 514 случајева и завршио поступање на 494 поднете притужбе. Истовремено, 329 притужби је одбачено из законских разлога. Заштитник грађана је током 2010. покренуо 90 поступака који се односе на притужбе поднете 2009, у 254 притужбе из 2009. завршио је поступак, а 104 притужбе је одбацио из законских разлога.

Графикон 17 - Завршено поступање у области добре управе



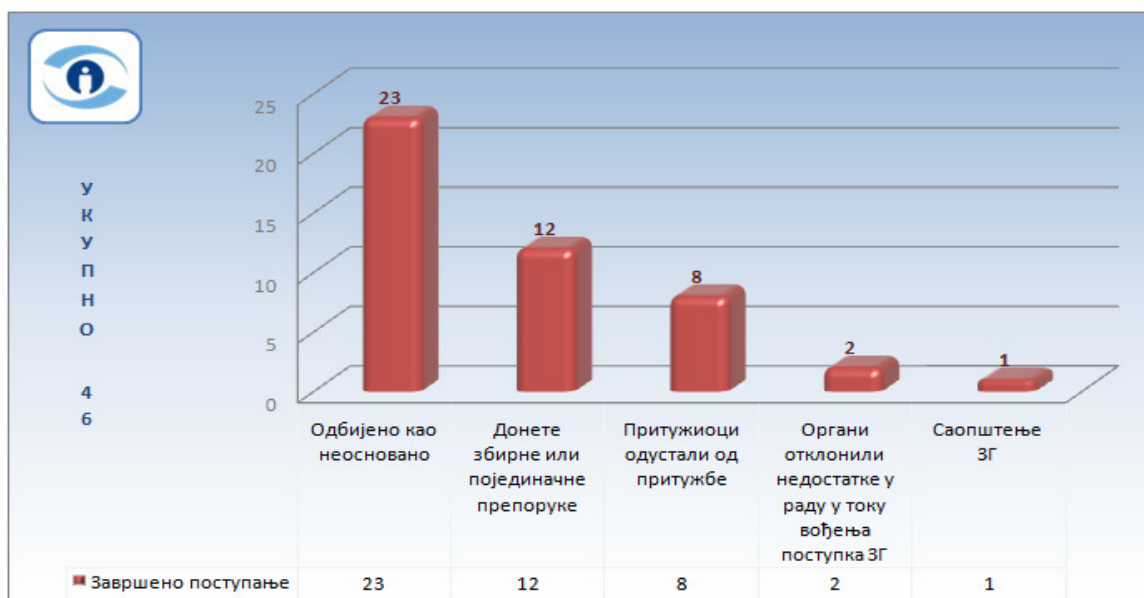
Графикон 18 - Одбачај притужби у области добре управе



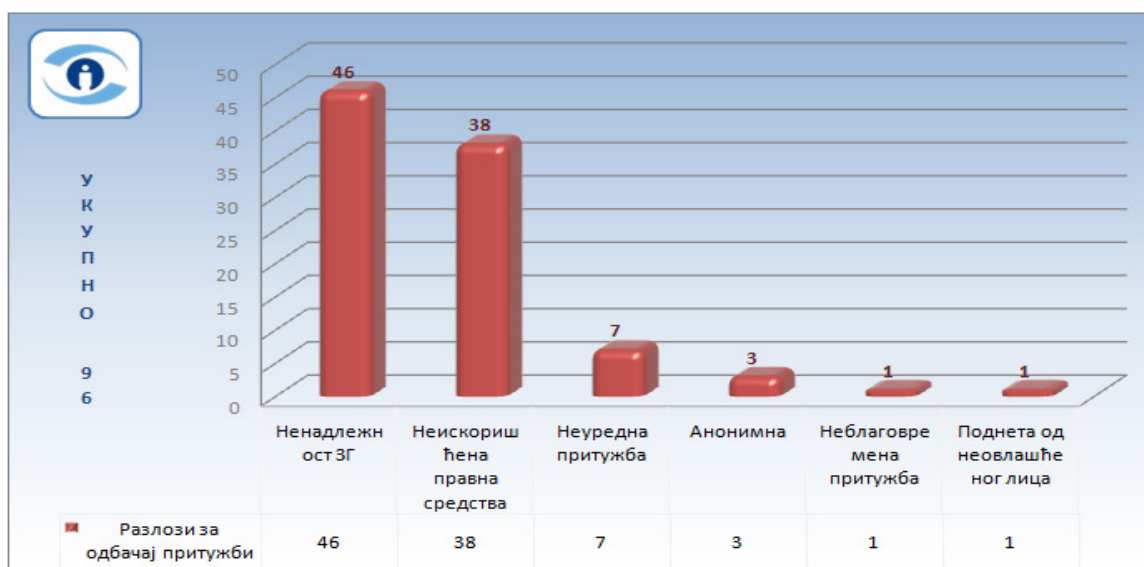
## 2. Област права лица лишених слободе

Од 189 притужби примљених у току 2010. из области права лица лишених слободе, окончан је рад на 142 притужбе. Заштитник грађана је покренуо поступак у 31 случају. Завршио је поступање у 46 поднетих притужби. Истовремено, 96 притужби је одбачено из законских разлога. Заштитник грађана је током 2010. покренуо три поступака који се односе на притужбе поднете 2009, у 23 притужбе из 2009. завршио је поступак, а 12 притужби је одбацио из законских разлога.

Графикон 19 – Завршено поступање у области права лица лишених слободе



Графикон 20 – Одбачај притужби у области права лица лишених слободе



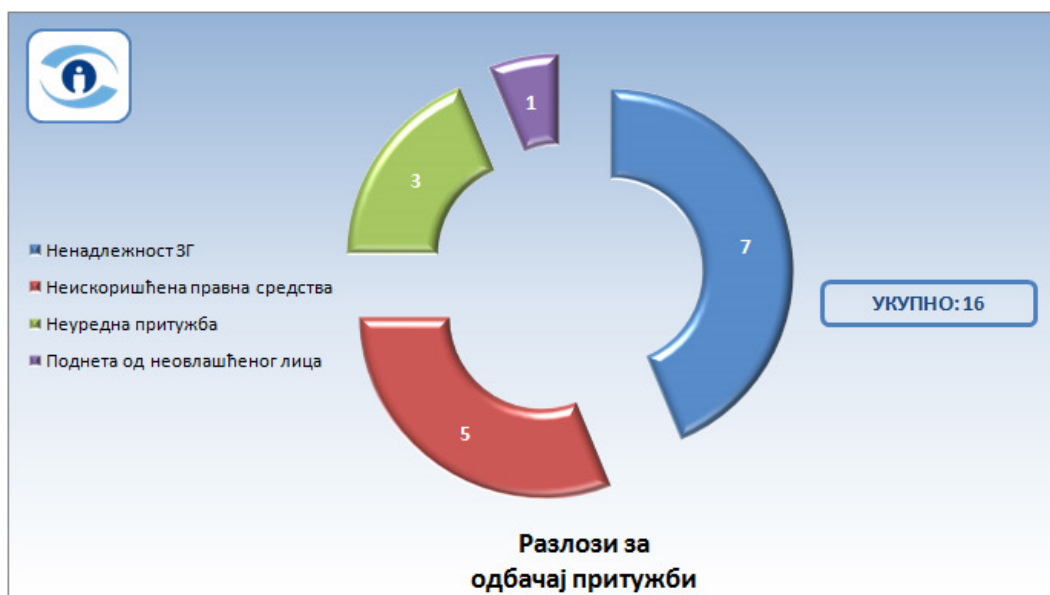
### 3. Област равноправности полова

Од 58 притужби примљених у току 2010. из области родне равноправности, окончан је рад на 33 притужбе. Заштитник грађана је покренуо поступак у 35 случајева, завршио је поступање у 17 поднетих притужби. Истовремено, 16 притужби је одбачено из законских разлога. Заштитник грађана је током 2010. покренуо један поступак који се односи на притужбу поднету 2009, а у четири притужбе из 2009. завршио је поступање у току 2010. године.

Графикон 21 – Завршено поступање у области родне равноправности



Графикон 22 – Одбачај притужби у области родне равноправности



#### 4. Област права детета

Од 227 притужби примљених у току 2010. из области права детета, окончан је рад на 99 притужби. Заштитник грађана је покренуо поступак у 88 случајева, завршио је поступање у 73 поднете притужбе. Истовремено, 26 притужби је одбачено из законских разлога. Заштитник грађана је током 2010. покренуо 11 поступака који се односе на притужбе поднете 2009, у 52 притужбе из 2009. завршио је поступање, а једну притужбу је одбацио из законских разлога. Такође је у току 2010. окончао рад на 12 предмета из 2008. године.

Графикон 23 – Завршено поступање у области права детета



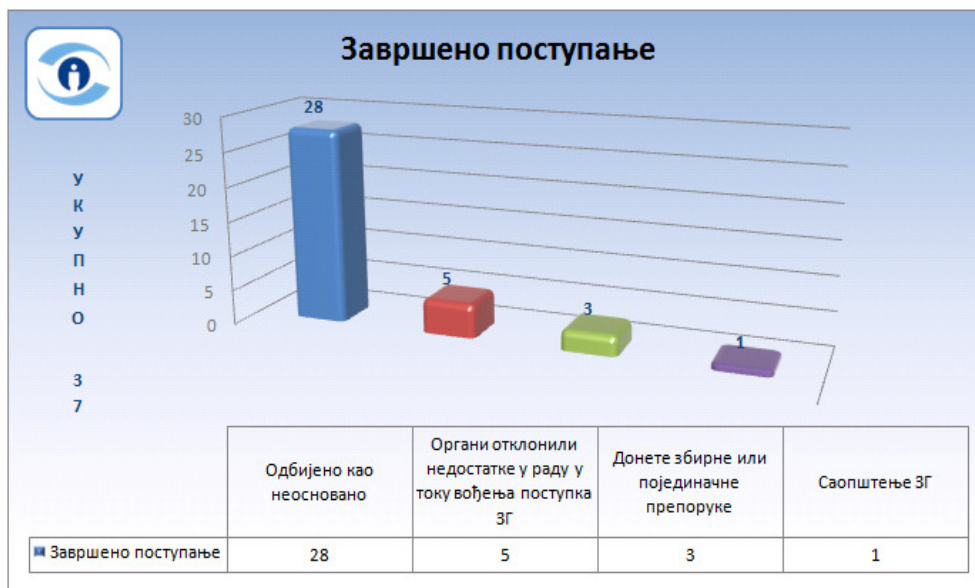
Графикон 24 – Одбачај притужби у области права детета



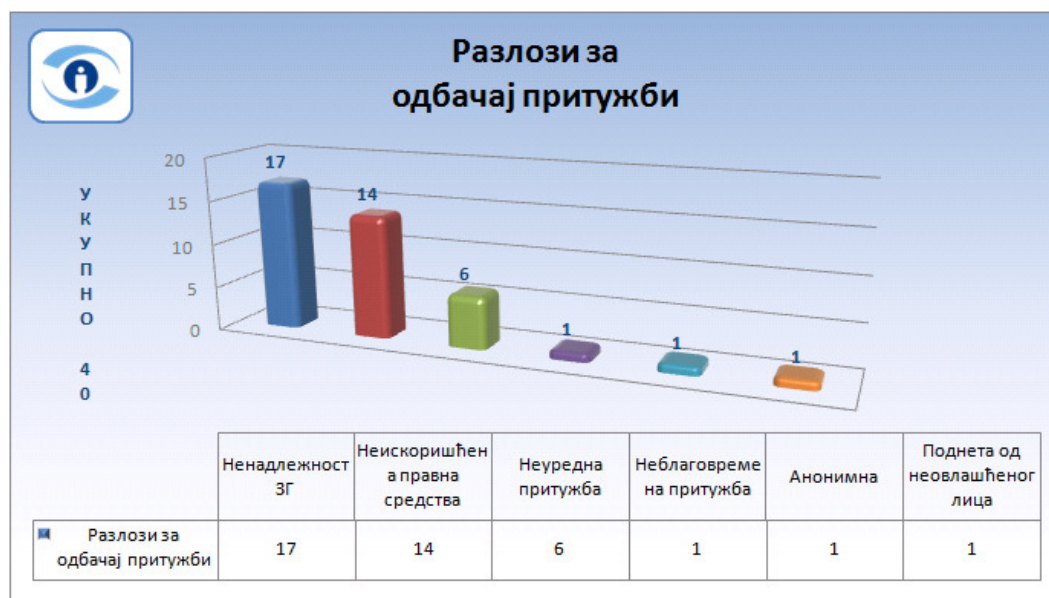
## 5. Област права припадника националних мањина

Заштитник грађана је у току 2010. године примио 91 притужбу и поступао је и у пет случаја по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је завршио поступање у 37 поднетих притужби, а 40 притужби је одбачено из законских разлога. Окончан је рад на 22 притужбе из 2009. тако што је завршено поступање у 13 случајева, а девет притужби је одбачено из законских разлога.

Графикон 25 - Завршено поступање у области права националних мањина



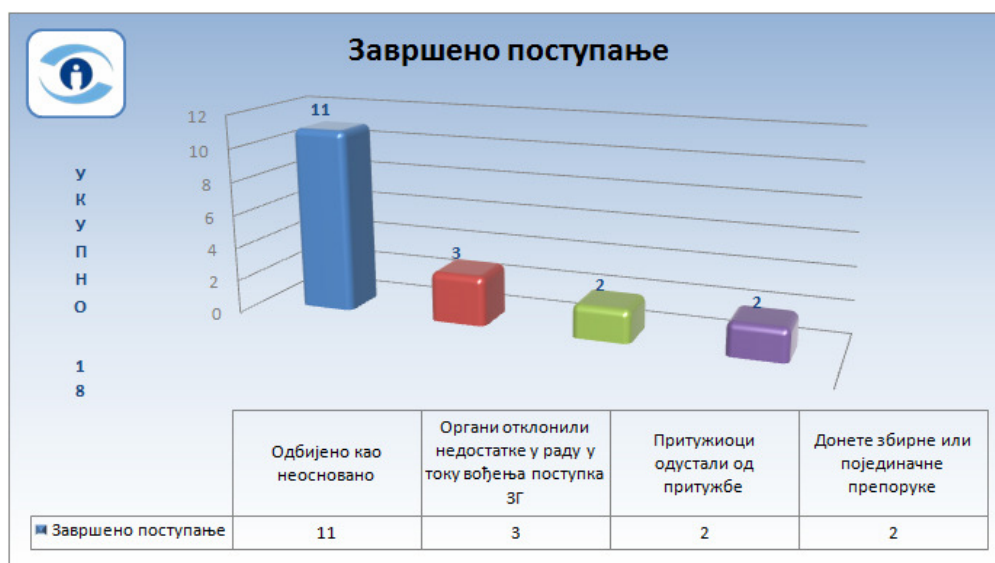
Графикон 26 - Одбачај притужби у области права националних мањина



## 6. Област права особа са инвалидитетом и старих

Од 94 притужбе примљене у току 2010. из области права особа са инвалидитетом, окончан је рад на 54 притужбе. Заштитник грађана покренуо је поступак у 24 случаја, завршио је рад на 18 поднетих притужби, 36 притужби је одбачено из законских разлога. Заштитник грађана је током 2010. покренуо седам поступака који се односе на притужбе поднете 2009, у 17 притужби из 2009. завршио је поступање, а шест притужби одбацио је из законских разлога.

Графикон 27 – Завршено поступање у области права особа са инвалидитетом



Графикон 28 – Одбачај притужби у области права особа са инвалидитетом



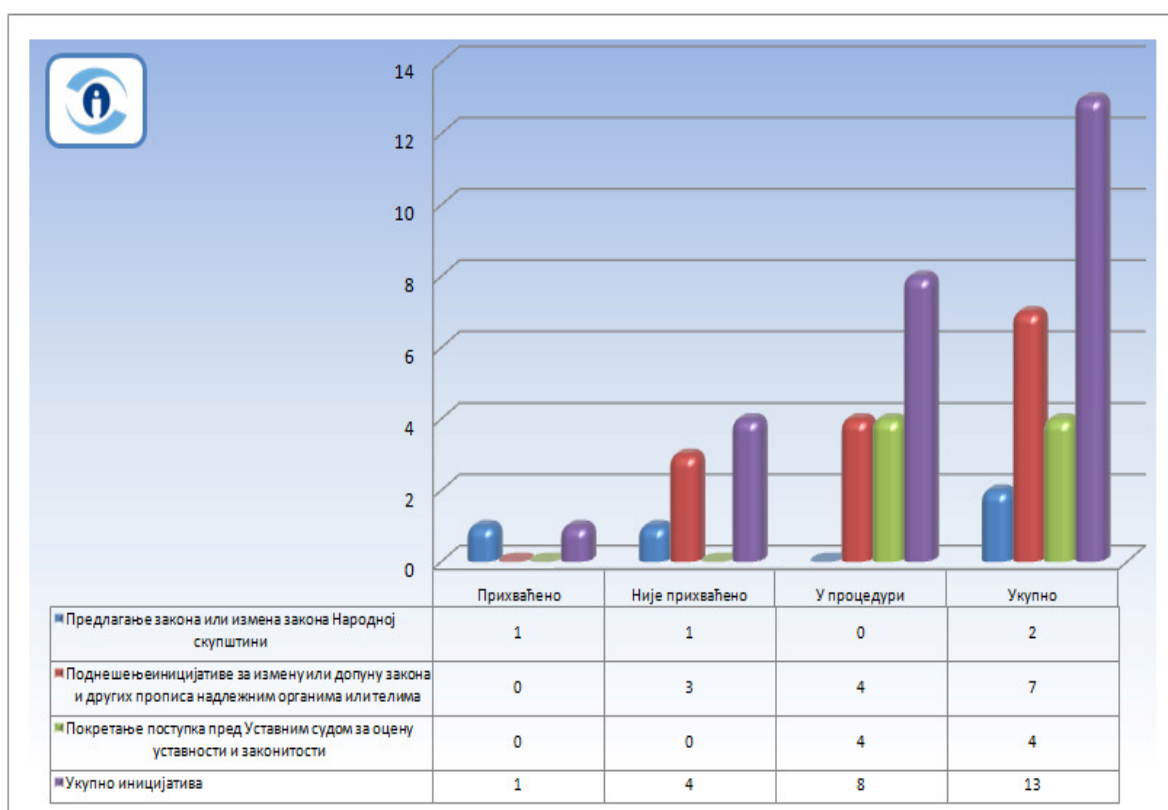
### III ЗАКОНСКЕ И ДРУГЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Заштитник грађана је на основу члана 18. став 1. Закона о Заштитнику грађана поднео Народној скупштини два амандмана на Предлог закона о електронским комуникацијама.

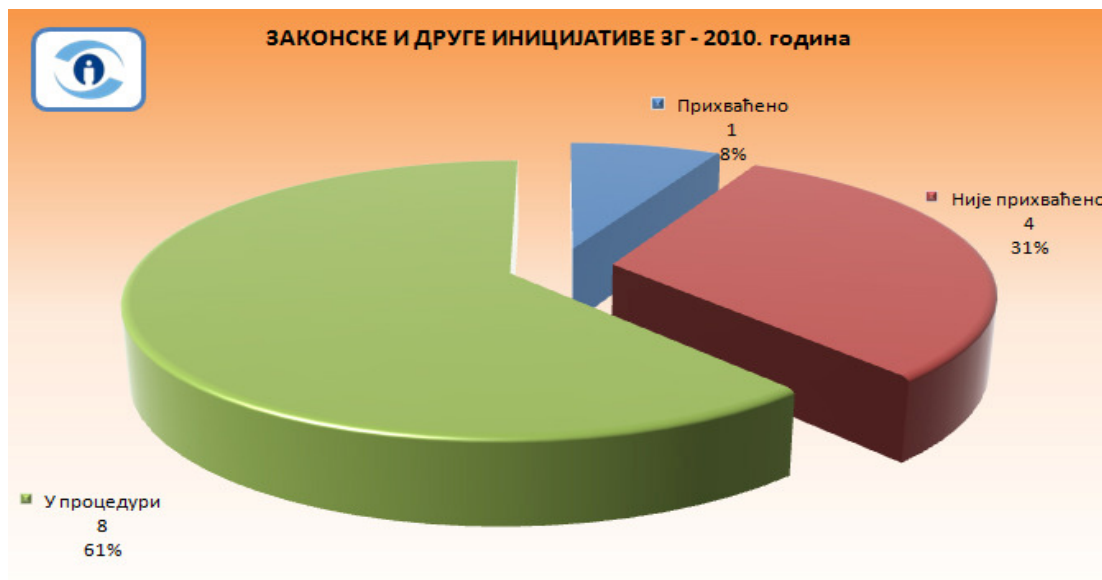
У оквиру законодавне делатности, усмерене ка унапређењу правних прописа за заштиту људских слобода и права, Заштитник грађана упутио је надлежним органима и телима седам иницијатива за измене или допуне закона, других прописа и општих аката, у складу са чланом 18. став 2. Закона о Заштитнику грађана.

У току 2010. Заштитник грађана поднео је предлог Уставном суду за покретање поступка оцене уставности и законитости који се односи на четири законске одредбе, и то две на Закон о електронским комуникацијама и две на Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији.

Графикон 29 - Врсте законских и других иницијатива



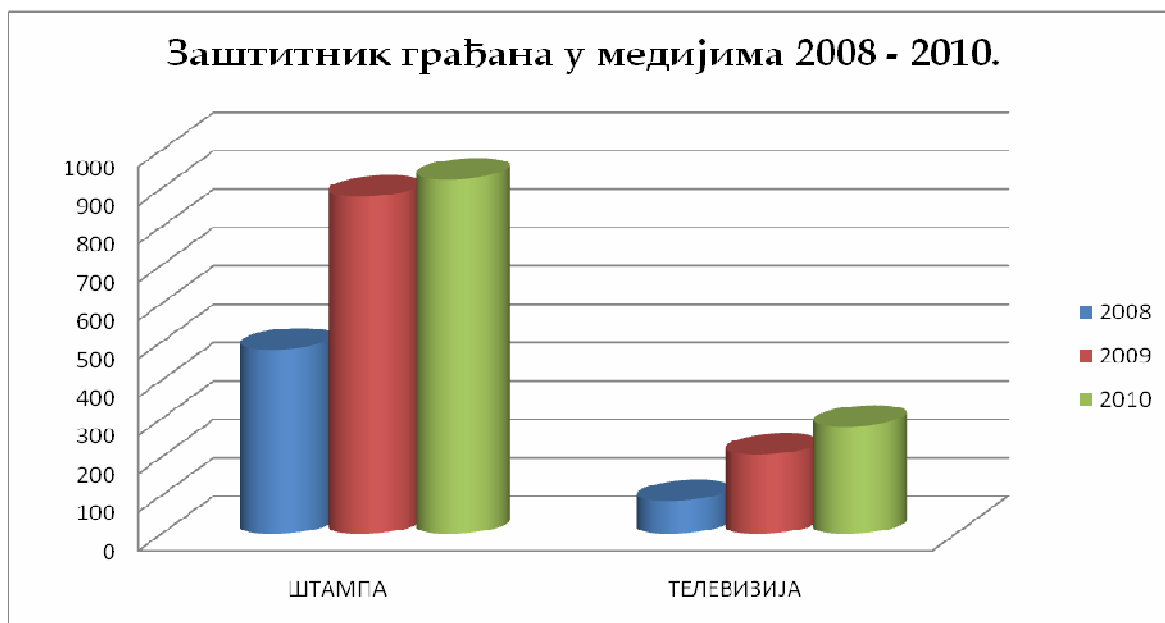
Графикон 30 – Исход поднетих законских и других иницијатива



#### IV ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана у медијима

Графикон 31

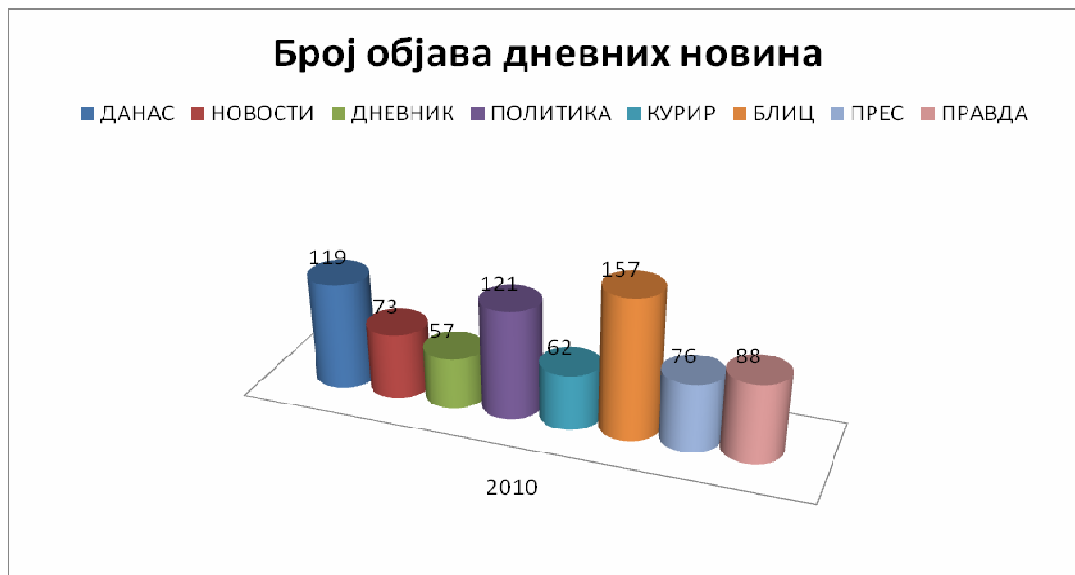


Током 2010. објављена су 924 новинска чланка у 29 листова и 280 телевизијских прилога разних жанрова на 10 телевизија са националном фреквенцијом.

Медији су објавили укупно 53 коментара о Заштитнику грађана и 10 интервјуа са Заштитником грађана.

РТС, Б92 и Пинк су телевизије које су показале највише интересовања за рад ове институције. Заштитник грађана и његови заменици гостовали су 12 пута на овим телевизијама, док су изјаве дали 50 пута од укупно 68 емитованих.

Графикон 32



Графикон 33

