



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

22-13/12  
Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

---

дел.бр. 4771 датум: 15. март 2012.

## РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2011. ГОДИНУ

Београд, 15. март 2012.

УВОДНА РЕЧ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА САШЕ ЈАНКОВИЋА И САЖЕТАК ИЗВЕШТАЈА.....	6
С К Р А Ћ Е Н И Ц Е.....	16
И У В О Д.....	18
1.1. Правни оквир и делокруг рада Заштитника грађана (Омбудсмана) .....	18
1.1.1. Правни оквир рада Заштитника грађана .....	18
1.1.2. Делокруг рада Заштитника грађана .....	18
1.1.3. Потреба мењања правног оквира за рад Заштитника грађана .....	20
1.2. Повећање капацитета и доступности Заштитника грађана у 2011. години	21
1.2.1. Оснивање локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи .....	21
1.2.2. Електронски приступ Заштитнику грађана.....	23
1.2.3. Пројекти намењени јачању капацитета и промоције институције Заштитника грађана.....	23
II ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА / РЕСОРИМА.....	25
2.1. ОБЛАСТ ЗАШТИТЕ ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ .....	25
2.1.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта надлежности Заштитника грађана.....	25
2.1.2. Статистика притужби грађана у области заштите права лица лишених слободе.....	26
2.1.3. Остварени резултати у 2011. години у области заштите права лица лишених слободе.....	28
2.1.4. Национални механизам за превенцију тортуре.....	38
2.2. ЗАШТИТА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА.....	41
2.2.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта надлежности Заштитника грађана.....	41
2.2.2. Статистика притужби грађана у области заштите права националних мањина.....	43
2.2.3. Остварени резултати у 2011. години у области заштите права националних мањина .....	44
2.3. ПРАВА ДЕТЕТА.....	48
2.3.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта надлежности Заштитника грађана.....	48
2.3.2. Статистика притужби грађана у области права детета .....	50
2.3.3. Остварени резултати у 2011. години у области права детета .....	52
2.4. РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА .....	58
2.4.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта Заштитника грађана.....	58

2.4.2. Статистички преглед рада по притужбама у области родне равноправности и права ЛГБТ .....	62
2.4.3. Остварени резултати у 2011. години у области равноправности полова .....	63
2.5. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ .....	66
2.5.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта Заштитника грађана .....	66
2.5.2. Статистички преглед рада по притужбама у области права особа са инвалидитетом .....	71
2.5.3. Остварени резултати рада у 2011. години .....	72
2.6. ДОБРА УПРАВА .....	74
2.6.1. Ресор људских права, државне управе, локалне самоуправе, поверених послова локалној самоуправи и Косова и Метохије .....	74
2.6.2. Ресор просвете и науке, омладине и спорта, културе, информисања и информационог друштва и интелектуалне својине .....	77
2.6.3. Ресор рада .....	80
2.6.4. Ресор социјалне заштите .....	84
2.6.5. Ресор здравља .....	90
2.6.6. Ресор унутрашњих послова .....	110
2.6.7. Ресор правосуђа .....	112
2.6.8. Ресор спољних послова .....	117
2.6.9. Ресор одбране .....	118
2.6.10. Ресор урбанизма, изградње и катастра, елементарних непогода и реституције .....	122
2.6.11. Ресор пореске управе .....	132
2.6.12. Ресор пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, животне средине, инфраструктуре, енергетике и рударства, саобраћаја, хидрометеорологије и робних резерви .....	135
2.6.13. Ресор финансија, економије и регионалног развоја, приватизације, дирекције за имовину, Националне службе за запошљавање, стечај и Управу за јавне набавке .....	137
2.7. Статистика притужби у области ресора добре управе .....	139
III САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА .....	143
3.1. Сарадња са органима јавне власти .....	143
3.2. Сарадња са цивилним друштвом и академском заједницом .....	146
3.3. Међународна сарадња и пројекти .....	148
3.3.1. Активности Заштитника грађана као Националне институције за заштиту и промоцију људских права (NHRI) .....	149
3.3.2. Пројекти .....	150
3.3.3. Организација и учешће на међународним скуповима .....	151
3.4. Сарадња са медијима .....	152
IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....	154

4.1. Укупан број и класификација притужби према врсти повреде права.....	154
4.1.1. Класификација притужби према поврећеним правима .....	156
4.2. Препоруке и законске иницијативе заштитника грађана и предлози за оцену уставности.....	163
4.2.1. Препоруке Заштитника грађана.....	163
4.2.2. Законске иницијативе .....	169
4.2.3. Циљеви за наредни период .....	171
АНЕКС I.....	174
Људски и материјални ресурси.....	174
АНЕКС II .....	176
Финансијски извештај Заштитника грађана.....	176
АНЕКС III .....	183
Списак графикана и табела у извештају.....	183

На основу члана 33. ст. 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), Заштитник грађана подноси Народној скупштини Републике Србије

**РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ  
ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА  
ЗА 2011. ГОДИНУ**

# УВОДНА РЕЧ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА САШЕ ЈАНКОВИЋА И САЖЕТАК ИЗВЕШТАЈА

## Уводна реч Заштитника грађана и сажетак Извештаја<sup>1</sup>

Поштовани,

Пред вама је годишњи извештај Заштитника грађана за 2011. годину, последњи у мом петогодишњем мандату.

Овај извештај, у складу са Законом, Народној скупштини и другим органима и организацијама, медијима, стручној и најширој јавности даје податке о активностима овог органа у претходној години; обавештава о уоченим недостацима у раду 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 (у даљем тексту: органи власти) и излаже предлоге за побољшање положаја грађана у односу на органе власти.

Иако је Србија изградила разгранат правни оквир за заштиту људских права, постоји несклад између високих нормативних стандарда и праксе. Недостаје култура поштовања људских права и органи власти се недовољно руководе принципима „добре управе“. Са друге стране, све је више информисаних грађана који захтевају остварење својих права и све чешће се јављају независним контролним органима, какав је Заштитник грађана. Број обраћања Заштитнику грађана порастао је у односу на претходну извештајну годину за преко 40%!

У појединим областима десили су се позитивни помаци од значаја за унапређење остваривања људских права, као што су смањена институционална и грађанска толеранција на насиље, унапређена регионална сарадња, коначно стварање нормативних услова за реституцију, већа видљивост и формалне гаранције учешћа жена у јавном животу, почетак уважавања права на равноправност и права на приватност (иако се Уставни суд дуже од годину дана није изјаснио о Предлогу Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности о уставности појединих одредби Закона о електронским комуникацијама и Закона о војним службама безбедности). Међутим, ти помаци нису ни издалека довољни да би превладали незадовољство грађана које изазивају незаконитости и неправилности које се на многим местима испољавају кроз корупцију, партијашење, неодговорност, неорганизацију, нестручност и незаинтересованост за обављање јавних послова и вршење јавних овлашћења према грађанима у складу са словом и духом закона.

---

<sup>1</sup> Све граматички родно опредељене речи у Извештају означавају и односе се подједнако на припаднике, односно припаднице оба пола.

Посебно отежавајућа околност је тешка економска ситуација, растуће сиромаштво и незапосленост, који од највећег броја економских, социјалних и културних права чине „права на папиру“. Већини је непознато да је та права држава дужна да обезбеди „у највећој могућој мери“ што у пракси може бити готово ништа и због чега их поједини правни системи дуго нису сматрали правим правима. Та права ни један орган јавне власти најчешће формално не „крши“, али велики број грађана их је лишен. Уз мање бројне али веома наметљиве примере са супротне стране лествице богатства, субјективни осећај социјалне неправде код грађана постаје још већи.

По природи дужности Заштитника грађана, у овом извештају ће ипак више бити речи о проблемима, него о напретку.

#### *О активностима*

У 2011. години настављено је повећавање броја и обима активности Заштитника грађана. Забележено је 12.130 контаката са грађанима (у 2010. години било их је 8.553), грађани су поднели 3.428 формалних притужби (у 2010. години било их је 2.647), Заштитник грађана покренуо је 212 поступака по сопственој иницијативи (у 2010. години било их је 90). Окончано је 2.546 поступака (у 2010. години 2.363), покренуто нових 1084 поступака контроле рада органа јавне власти (у 2010. години 930) и донето 214 појединачних препорука (у 2010. години 152). Органи власти отклонили су недостатке у току вођења поступка (тако да препоруке нису биле потребне) у 218 случајева (у 2010. години 308).

**Табела 1. Сви остварени контакти са грађанима у 2010. и 2011. години**

Р. бр.	Остварени контакти Заштитника грађана са грађанима – 2010-2011.	2010.	2011.	Увећање%
1.	Примљене притужбе	2649	3640	37,41
2.	Примљене законске иницијативе	75	101	45,97
3.	Примљено грађана на разговор	2865	4182	34,67
4.	Телефонски разговори с грађанима	5058	7312	44,56
5.	Разни поднесци грађана ван притужби	571	547	-4,20
<b>Укупно</b>		<b>11.218</b>	<b>15.782</b>	<b>40,68</b>

Много бржи пораст броја контаката, притужби и покренутих поступака од пораста броја окончаних поступака потврђује, на жалост, тврдњу изнету у претходном годишњем извештају да је капацитет овог органа у постојећим нормативним и стварним условима достигао максимум, а да потребе и очекивања грађана и даље расту, што прети урушавањем ове институције под тежином задатака који су јој поверени и силином очекивања грађана која не може увек и до краја да испуни.

Због тога је потребно да Народна скупштина унапреди законски оквир за рад Заштитника грађана и омогући повећање капацитета стручне службе овог

органа. Наравно, још боље би било да органи власти брзо промене начин свог рада тако да грађани немају потребе да се на њих жале. То, међутим, није реално очекивати у неколико наредних извештајних периода јер се култура поштовања људских права и права грађана уопште, не ствара преко ноћи.

Битно повећани број контаката и притужби резултат је значајно повећане доступности Заштитника грађана широм Србије. У библиотекама десет градова и општина, уз помоћ Краљевине Норвешке, отворене су “електронске” канцеларије овог органа. Грађани Бачке Паланке, Шида, Ужица, Крушевца, Новог Пазара, Пријепоља, Свилајнца, Бора, Димитровграда и Лесковца могу да, уз помоћ библиотекара, аудио-видео везом преко Интернета разговарају са сарадницима у пријемној служби Заштитника грађана и, по потреби, поднесу притужбу која се прослеђује у седиште органа. Тај економичан и вишеструко користан, потпуно оригиналан начин комуникације са грађанима, завредео је похвале многих међународних и домаћих актера, као и годишњу награду Друштва библиотекара Србије. Отворене су, уз помоћ Организације уједињених нација, канцеларије Заштитника грађана у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, са укупно два запослена. Два радна дана седмично они раде раде у Прешеву, два у Бујановцу и један у Медвеђи.

Заштитник грађана, његови заменици и сарадници у стручној служби посетили су 2011. године преко 100 градова и општина у Србији спроводећи контролне, превентивне или едукативне активности.

У једном 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. 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 је поступао по притужби мајке, чије је малолетно дете отац и бивши супруг одузео и одвео на подручје Косова и Метохије. Суд је дете правноснажно поверио мајци, отац је у потпуности лишен родитељског права и изречене су му мере заштите од насиља у односу на дете и мајку; против оца је одређен притвор у кривичном поступку и расписана је потерница; доношена су и решења о принудном извршењу. Државни органи Републике Србије имају индиције где се дете и отац, на територији Косова и Метохије налазе, али ни један орган, па ни Заштитник грађана, не може да обезбеди извршење правноснажне и извршне судске одлуке.

Заштитник грађана поднео је 40 иницијатива и предлога за измену закона и других прописа који су били сметња остваривању права грађана. На жалост, само три су прихваћене, све од непосредног животног значаја за десетине хиљада грађана, а од интереса за цело друштво.



Заштитник грађана објавио је *Посебан извештај о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица*<sup>2</sup>, сачињен након сагледавања стања у 13 установа социјалне заштите, геронтолошких центара и домова за пензионере и старе. Покренуто је решавање проблема отежане доступности банкарских и финансијских услуга особама са инвалидитетом.

Заштитник грађана подржао је мишљењем пред Народном скупштином измене закона којима је обезбеђено присуство најмање једне трећине мање заступљеног пола у саставу Народне скупштине. Објављена су два посебна извештаја у области равноправности полова: *Посебан извештај о ситуацији породичног насиља над женама у Србији*<sup>3</sup> и *ЛГБТ популација у Србији - стање људских права и друштвени положај*<sup>4</sup>.

Настављен је рад на припреми нацрта закона о правима детета, на чему преостаје још пуно посла. Израђена су два Посебна извештаја у 2011. години<sup>5</sup>, посвећена дечијем просјачењу и заштити деце од насиља. Панел младих саветника Заштитника грађана израдио је истраживање о насиљу у школама, прво вршњачко истраживање овог типа у Србији, које је Заштитник грађана објавио и промовисао.

Обављено је преко 200 поступака контроле поштовања права националних мањина и одржане су десетине састанака са представницима њихових националних савета и других релевантних органа и организација, из којих произилази да постојећи гломазни нормативни систем заштите права националних мањина није у потпуности одговорио на сложене међуетничке односе у Србији, нити резултовао практичним мерама које ефикасно подстичу друштвену интеграцију мањина и обезбеђују очување етничких, језичких и културних особености мањинских заједница. Истовремено, проблеми постоје у појединим срединама у којима већински, српски народ представља мањину, а у погледу права на коришћење ћирилице као службеног писма, пропуста има на подручју читаве државе. Препоруке које су дате ради исправљања тих проблема изузетно се тешко, са великим отпором спроводе.

Указано је на проблеме у раду државних органа и тела која организују начин спровођења верске наставе и упућена им је одговарајућа препорука, на коју је изостао одговор.

Остваривање права на заштиту идентитета посебно тешко остварују Роми, због изузетно неповољног социјално-економског положаја. Препоруком овог органа поводом расељавања грађана ромске националности настањених у нелегалном насељу у Блоку 72 у Новом Београду, требало је да буде заустављена пракса стихијског начина расељавања нелегалних и нехигијенских ромских насеља. Град Београд је брзо кориговао пропусте и приближио се највишим стандардима, али наредно расељавање, за које је као инвеститор одговорна Република, почело је са истим проблемима.

---

<sup>2</sup> Доступно на <http://www.ombudsman.rs/attachments/Domovi%20za%20stare.doc>

<sup>3</sup> <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1563>

<sup>4</sup> <http://www.ombudsman.rs/attachments/Izvestaj%20LGBT.doc>

<sup>5</sup> „Дечије просјачење у Републици Србији и „Заштита деце од насиља у школама“

Низом поступака и препорука побољшана је примена права на упис личног имена припадника националних мањина према њиховом језику и правопису и делимично је измењена пракса органа јавне управе у вези с остваривањем права на службену употребу језика и писама националних мањина, а посебно пракса матичних служби у вези с уписом личног имена на језику и писму националне мањине.

Заштитник грађана иницирао је измене Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту како би особама без могућности да пријаве адресу било могуће издати лична документа, а са стручним удружењима и релевантним међународним организацијама и агенцијама радио је на предлогу измена Закона о ванпарничном поступку, како би им се омогућило да пред судом докажу чињенице неопходне за упис у матичне књиге и тако реши проблем хиљада „правно невидљивих“.

Република Србија је 28. јула 2011. године, сходно Опционом протоколу уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, одредила Национални механизам за превенцију тортуре (НПМ). Законом о ратификацији Опционог протокола<sup>6</sup> одређено је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре и првих шест месеци искоришћени су за организовање усвојеног сложеног модела Националног механизма за превенцију тортуре у Србији и спровођење неопходних припремних радњи. У обављању ове нове надлежности, Заштитник грађана посебно сарађује са Покрајинским омбудсманом Аутономне покрајине Војводина и 9 удружења са којима је склопљен споразум о сарадњи на систематском праћењу положаја лица лишених слободе и појаве тортуре у појединим областима. У међувремену, обављене су 53 контролне и превентивне посете установама и којима су смештена лица лишена слободе. Уочени су проблеми са којима се суочавају ментални болесници у институцијама, посебно прекомерно или неовлашћено ограничавање њихове слободе и лишавање правне способности.

Сталном сарадњом са новинарским и медијским удружењима, посредовањем у случају почетка кривичног гоњења новинара и уредника од стране државе због објављивања поверљивог документа који је био од великог интереса за јавност (а није позната штета од његовог објављивања), посредовањем и подршком у изради медијске стратегије, инсистирањем на потреби заштите безбедности истраживачки оријентисаних новинара али и развоја новинарске етике, те сталном доступношћу новинарима, Заштитник грађана је настојао оснажити медијске слободе у прилог праву грађана на информисање.

Појачану пажњу Заштитник грађана је, кроз поступке контроле рада здравствених установа и надлежних државних органа, посветио проблемима у остваривању права из здравственог осигурања. Након што су у претходном извештајном периоду утврђене неправилности у раду једног великог здравственог института, у овом извештајном периоду је контролисан рад једног клиничког центра и више мањих здравствених установа. Утврђене су

---

<sup>6</sup> „Сл. лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 16/2005 и 2/2006 и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 7/2011

неправилности и злоупотребе у организацији и спровођењу допунског рада, на штету права болесника, скренута велика медијска пажња на то и дате су препоруке које су, након почетног опирања, резултовале унапређивањем рада и повраћајем незаконито наплаћеног новца од грађана.

Заштитник грађана био је у Београду домаћин, и заједно са Женевским центром за демократску контролу оружаних снага, организатор Треће међународне конференције омбудсмана за оружане снаге, која је окупила 48 званичних учесника из 20 држава света.

Представници институције учествовали су на преко 50 домаћих и међународних стручних скупова из области људских права, а Заштитник грађана је по позиву међународних организација и колега из иностранства у више наврата преносио искуства у изградњи и раду институције омбудсмана која могу да помогну у другим државама.

У европском седишту Организације Уједињених Нација у Женеви, Заштитник грађана примио је Сертификат о "А" статусу националне институције за заштиту људских права који ће, сем ако из неког разлога буде ванредно повучен, трајати до 2015. године. Тај ранг Међународни координациони комитет националних институција даје органу чији нормативни оквир за рад и практично поступање у највишој мери испуњавају стандард "независности" који је описан Париским принципима, као најрелевантнијим међународним документом те врсте.

За спроведене активности у 2011. години, Заштитник грађана добио је награду „Личност године“ коју традиционално додељује Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу у Србији, као и Признање за посебан допринос афирмисању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и транспарентност у раду, које додељује надлежни домаћи Повереник. Заштитнику грађана додељена је и прва почасна чланска карта Независног удружења новинара Србије. Невладина организација Прва европска кућа доделила је награду "Најевропљанин" заштитнику грађана Саши Јанковићу за пројекат афирмације и унапређења институције Заштитника грађана.

Упркос набројаним сертификатима и признањима, активности овог органа мање су него што је то потребно ако се има у виду садашњи начин рада органа власти и њихов однос према правима грађана, а веће него што то његов садашњи капацитет и високо постављени захтеви квалитета рада објективно омогућавају за дужи период.

#### *О недостацима у раду органа власти у погледу поштовања права грађана*

Најчешћи пропусти органа власти које је Заштитник грађана утврђивао у извештајном периоду су:

- неажурно поступање по захтевима грађана заснованим на закону, што за последицу има кршење низа гарантованих права, као што је право на коришћење правних лекова;

- очигледно погрешна примена материјалног права, из незнања или свесно, на штету најширег спектра права грађана,
- неизвршавање и пасиван однос према правоснажним одлукама надлежних органа, укључујући и судове, којима се утврђују права грађана или штити њихов легитиман интерес;
- доношење и спровођење несврсисходних административних процедура које грађанима беспотребно отежавају остваривање права;
- пасивност у вршењу јавних овлашћења на штету остваривања или заштите права и интереса грађана.
- селективност у вршењу јавних овлашћења и различито поступање према грађанима без оправданог основа, на штету права на равноправност;
- арбитрерност у одлучивању (недостатак јасних и унапред познатих правила у раду), на штету права на правну сигурност;
- формализам и “шаблонски” рад који не уважава посебности конкретне правне и фактичке ситуације у којој се налази грађанин и води несврсисходним, неправичним и бесмисленим исходима.

Сви наведени пропусти представљају кршење начела “добре управе” која су у значајној мери садржана и заснована на Законом прописаним начелима општег управног поступка, али на која администрација веома често гледа као на декоративна, а не обавезујућа и руководна.

Већ је поменуто да велики број грађана жали због неостваривања економских, социјалних или културних права, на пример права на *правичну* плату односно накнаду за рад, или право на *адекватна* социјална давања током и после трудноће<sup>7</sup>. Тако, радник оцењује да његова плата није “правична” јер са њом не може да преживи (или је годинама не добија), а мајка да помоћ коју добија за дете није “адекватна” трошковима које објективно има. Није, међутим, довољно познато да то нису апсолутна права, већ их држава гарантује “до максимума постојећих ресурса”<sup>8</sup>. Због тога за највећи број обраћања грађана, иако Заштитник грађана у многим случајевима у потпуности дели њихово незадовољство, не може да буде идентификован конкретан орган власти у чијем раду постоји “недостатак”, односно да се утврди неправилност или незаконитост у раду.

Оно чим Заштитник грађана може успешније да се бави јесу ситуације када су грађани у остваривању права која јесу у границама “постојећих ресурса”, суочени са таквим административним правилима, процедурама и праксама, која их у пракси онемогућавају, отежавају им или их одвраћају од остваривања тих права.

---

<sup>7</sup> Из члана 10 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.

<sup>8</sup> Из члана 2 Међународног Пакта о економским, социјалним и културним правима.

*Као пример може да послужи законом прописано правило да рецепт болеснику може да препише само изабрани лекар, а не и лекар специјалиста који га од конкретне болести лечи. То у пракси значи да болесник прво мора да закаже и сачека преглед код изабраног лекара, који ће да га упутује код лекара специјалисте, где болесник треба да изнова закаже и сачека специјалистички преглед. Након што специјалиста одреди потребну терапију, болесник мора да закаже нови термин код изабраног лекара (често у другом делу града, некада и државе, а пацијент може бити и тешко покретан), да би му изабрани лекар преписао рецепт по налогу колеге специјалисте. Деси се, неретко, да лек који је навео лекар специјалиста није на листи одобрених лекова организације здравственог осигурања, па пацијент мора да понови цео циклус, или одустане и у апотеци купи препоручени лек по пуној цени иако плаћа здравствено осигурање. Заштитник грађана иницирао је код Министра здравља олакшавање административних процедура, а Министарство здравља почело израду предлога мера чија се реализација очекује у наредном извештајном периоду.*

Један од растућих проблема који може да буде узрок неостваривања низа права је тенденција ограничавања приступа правди кроз увођење нових услова и повећање трошкова грађана за обраћање суду, посебно у ситуацији када када систем бесплатне правне помоћи није доступан онима којима је намењен. Уставом је прописано право свакога да *независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама* и оно не би смело да буде оптерећено условима који, у пракси, социјално најугроженије грађане лишвају тог права. Ефикасност се не би смела постизати смањивањем обима посла, већ организованијим и квалитетнијим радом. Интервенција Заштитника грађана у последњем тренутку спречила је да изменама закона грађани буду онемогућени да жалбе суду изјављују лично, већ само преко адвоката. У припреми закона била је занемарена одредба Устава да *свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу*, те чињеница да се законом не могу наметати нови услови за остваривање Уставом гарантованих права. У правни поредак, међутим, улазе друге одредбе одредбе којима се право грађана на притуп суду органишава или се његово остваривање отежава.

#### *Предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе власти*

Из конкретних поступака контроле, превентивних активности и сазнања стечених на други начин, произилази низ препорука за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. У посебном делу извештаја те препоруке су дате детаљно, док се у сажетку издвајају најзначајније и најкарактеристичније. Тичу се припреме и доношења нових прописа, стратешких и других докумената; правилније примене постојећих прописа и докумената и изградње и јачања капацитета институција и механизма за њихову примену. Потребно је:

- успоставити у свим органима власти бесплатне и доступне унутрашње механизме разматрања притужби грађана на њихов рад који ће своје поступање усклађивати са праксом Заштитника грађана,
- изградити нормативни и практични оквир за заштиту запослених у органима власти који у доброј вери укажу на неправилности и незаконитости на штету права грађана и јавног интереса,
- успоставити институционални механизам за ефикасно спровођење одлука међународних органа и тела по појединачним представкама грађана против Републике Србије због кршења њихових људских права,
- променама у образовним програмима, континуираним радом свих органа власти и едукацијом службеника и грађана стварати климу поштовања различитости и људских права која ће, између осталог, уклонити потребу за посебном бригом о безбедности бранитеља људских права и новинара и омогућити безбедно окупљање ЛГБТ особа,
- израдити, кроз продужену јавну расправу проверити, унапредити и усвојити Закон о правима детета;
- израдити и применити националну стратегију за заштиту деце чији је живот и/или рад везан за улицу („деца улице“);
- у образовним установама доследно примењивати и контролисати примену Правилника о протоколу поступања у установама у одговору на насиље, злостављање и занемаривање, као и мере усмерене на подршку и рехабилитацију ученика жртве и његову/њену реинтеграцију,
- утврдити право на посебну материјалну помоћ и подршку родитељима/старатељима док се непосредно брину о детету коме је због болести, инвалидитета или тешкоће у развоју неопходна непрекидна родитељска нега;
- поновно успоставити раније достигнути, па снижени ниво здравствене заштите деце са психофизиолошким поремећајима и/или патологијом говора,
- наставити рад изменама Кривичног законика којима се унапређује кривичноправна заштита жртава породичног насиља и поопштрава казнена политика у овој области,
- унапредити доступност и приступачност јавних служби и бирачких места особама са инвалидитетом,
- донети закон који ће свеобухватно уредити заштиту менталног здравља,

- уредити систем пружања здравствене и социјалне заштите за лица којима је престала потреба лечења у психијатријским болницама и установама,
- интензивирати мере ванинституционалне заштите старијих, развојем и унапређењем кућне неге и помоћи у домаћинствима тих људи (без њиховог измештања из природног окружења),
- изменити и допунити Закон о националним саветима националних мањина,
- изменити и допунити Закон о црквама и верским заједницама,
- уредити отворена питања организације верске наставе и статуса вероучитеља,
- изменити Закон о службеној употреби језика и писама,
- развити мере којима ће се националним мањинама у централној Србији омогућити исте могућности и услови за развој и очување идентитета са којима располажу националне мањине у АП Војводини,
- изменити Закон о ванпарничном поступку, ради омогућавања уписа у матичне књиге “правно невидљивих”,
- у пракси спроводити Стратегију за унапређење положаја Рома и одредити тело задужено за праћење њене реализације,
- ојачати кадровске капацитете Управе за људска и мањинска права при Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу;
- изградити систем надгледања полицијског притвора;
- изградити нове објекте у функцији извршења кривичних санкција, у свему према прихваћеним стандардима.

Саша Јанковић, заштитник грађана

Заштитник грађана

*Саша Јанковић*

## СКРАЋЕНИЦЕ

**AMO-** The Association of Mediterranean Ombudsmen/ Удружење медитеранских Омбудсмана

**CCPR-** The Human Rights Committee UN/ Комитет за људска права УН

**СЕВ-** The Council of Europe Development Bank/ Развојна банка Савета Европе

**CERD-** The Committee on the Elimination of Racial Discrimination UN/ Комитет за елиминацију расне дискриминације УН

**CPT-** The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/ Европски комитет за спречавање мучења и нехуманог или деградирајућег понашања или кажњавања при Савету Европе

**CRDA-** The Center for Research of Democratic Alternatives/ Центар за истраживање демократских алтернатива

**CRONSEE-** The Children's Rights Ombudspersons Network in South and Eastern Europe/ Мрежа омбудсмана за права деце у Јужној и Источној Европи

**DCAF-** The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/ Женевски центар за демократску контролу оружаних снага

**EAR-** The European Agency for Reconstruction/ Европска агенција за реконструкцију

**ECRI-** The European Commission Against Racism and Intolerance/ Европска комисија против расизма и нетолеранције Савета Европе

**ENOC-** The European Network of Ombudspersons for Children/ Европска мрежа Омбудсмана за децу

**EOI-** The European Ombudsman Institute/ Европски институт Омбудсмана

**HRC-** The Human Rights Council UN/ Савет за људска права УН

**IAN-** The International Aid Network/ Међународна мрежа за помоћ

**ICC-** The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights/ Међународни координациони комитет за националне институције за промоцију људских права

**IOI-** The International Ombudsman Institute / Међународни институт Омбудсмана

**NHRI-** National Institution for Promotion and Protection of Human Rights/ Национална институција за заштиту и промоцију људских права

**NPM-** The National Prevention Mechanism against Torture/ Национални превентивни механизам против тортуре

**ODIHR-** The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/ Биро за демократске институције и људска права при ОЕБС-у

**OHCHR-** The Office of High Commissioner for Human Rights/ Канцеларија високог комесара за људска права УН

**PBILD-** The UN joint programme for Peacebuilding and Inclusive Local Development / Програм УН “Јачање капацитета за одржање мира и инклузивни локални развој у Јужној Србији”

**SIDA-** The Swedish International Development Cooperation Agency/ Шведска



агенција за међународни развој

**UN WOMEN**- The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women/ Јединица УН за родну равноправност и оснаживање жена

**UNDP**- The United Nations Development Programme/ Програм Уједињених нација за развој

**UNICEF**- The United Nations Children's fund/ Фонд за децу Уједињених нација

**UPR**- The Universal Periodic Review/ Универзални периодични преглед

**USAID**- The United States Agency for International Development/ Америчка агенција за међународни развој

**ВДС**- Виктимолошко друштво Србије

**ВСС**- Високи савет судства

**ГСА**- Геј Стрејт Алијанса

**ИКТ**- информационо-комуникационе технологије

**КПЗ** – казнено – поправни завод

**ЛГБТ**- лезбијске – геј – бисексуалне - трансродне особе

**МДРИ-С**- Иницијатива за права особа са менталним инвалидитетом Србије

**МОДС**- Мрежа организација за децу Србије

**ОЕБС** (*eng.* OSCE)- Организација за европску безбедност и сарадњу/ The Organization for Security and Co-operation in Europe

**ОЗ** – окружни затвор

**ПС** - полицијска станица

**ПУ** - полицијска управа

**РЗЗО**- Републички завод за здравствено осигурање

**РЗС**- Републички завод за статистику

**РФПИО**- Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање

**СЕ** (*eng.* CoE)- Савет Европе/ The Council of Europe

**ЦСР**- центар за социјални рад

# І У В О Д

## 1.1. ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА (ОМБУДСМАНА)

### 1.1.1. Правни оквир рада Заштитника грађана

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган, уведен у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана<sup>9</sup> (у даљем тексту: Закон) и, накнадно, утврђен Уставом Републике Србије<sup>10</sup> (у даљем тексту: Устав). Надлежност Заштитника грађана је да контролише законитост и правилност рада органа управе у вези са остваривањем индивидуалних и колективних права грађана, да штити и унапређује људске и мањинске слободе и права грађана.

Независност Заштитника грађана је један од основних принципа у раду институције, који је преузет из међународних докумената о омбудсману и који подразумева да је Заштитник грађана организационо и функционално одвојен од органа управе<sup>11</sup>, чији рад контролише. Из принципа о независности произилази и принцип самосталности Заштитника грађана, који подразумева да самостално обавља послове из своје надлежности, односно који забрањује било коме да утиче на његов рад и поступање.

Заштитника грађана бира Народна скупштина и он за свој рад, према Уставу и Закону, одговара Народној скупштини. Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права.

### 1.1.2. Делокруг рада Заштитника грађана

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.

Поред права на покретање и вођење поступка контроле рада органа јавне управе, Заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем

---

<sup>9</sup> Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник Републике Србије“, број 79/05 и 54/07)

<sup>10</sup> Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 83/06 и 98/06 (Пети део – Уређење власти, одељак 5 „Заштитник грађана“, члан 138).

<sup>11</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 Закона као „органи управе“. У циљу избегавања непотребног оптерећивања текста Извештаја, наведена скраћеница се примењује и у овом извештају.

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. Заштитник грађана овлашћен је и да Влади РС и Народној скупштини даје мишљења о прописима у припреми. Такође, Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката.

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

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.

### ***1.1.3. Потреба мењања правног оквира за рад Заштитника грађана***

На основу искустава у протекле нешто више од 4 године примене, уочени су разлози за измене Закона о Заштитнику грађана. Закон је од тренутка свог доношења, 2005. године, мењан једном (2007. године), али пре избора Заштитника грађана и у ситуацији када институција фактички није ни постојала, тако да те измене извршене том приликом нису могле да узму у обзир искуства стечена у раду. У извештајном периоду потврђено је раније полазиште да одређени број проблема у вршењу законом утврђених овлашћења настаје због чињенице да нека питања нису уређена на одговарајући начин, односно због тога што до сада нису уређена уопште. То се пре свега односи на питање када и под којим условима Заштитник грађана обуставља поступак контроле рада законитости и правилности поводом притужбе, успостављања посебних мера заштите за подносиоца притужбе, разматрање притужби у органу који врши јавна овлашћења и извештавање Заштитника грађана о њима, као и прописивања казних одредби за неизвршавање обавеза прописаних овим законом.

Поред тога, у циљу рационалнијег и ефикаснијег коришћења расположивих материјалних, временских и људских ресурса, а на основу досадашњих искустава у раду, разрађени су и прецизирани разлози услед чијег постојања Заштитник грађана неће покренути поступак контроле рада органа управе. Предложеним изменама тежи се ка постизању сврхе прописивања и пуне ефикасности законом утврђеног овлашћења да Заштитник грађана Влади, односно Народној скупштини иницира измену или допуну закона, других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и иницира доношење нових закона, прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана, чиме се у крајњој линији оно чини ефикасним средством за унапређење правног оквира у области остваривања и заштите људских и мањинских слобода и права.

Уважавајући наведене потребе Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу је, у сарадњи са Заштитником грађана, припремило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана. Након тога, Влада Републике Србије је током фебрура 2012. године утврдила Предлог закона о изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана и упутила га Народној скупштини Републике Србије на усвајање.

## 1.2. ПОВЕЋАЊЕ КАПАЦИТЕТА И ДОСТУПНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У 2011. ГОДИНИ

Заштитник грађана је у циљу подизања капацитета институције и лакше доступности институције грађанима из целе Србије, као и веће информисаности грађана о надлежностима и раду Заштитника грађана и посебно заштите посебно осетљивих група, у сарадњи са иностраним партнерима спровео низ пројеката у извештајном периоду, званично су започеле са радом локалне канцеларије у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи и отпочета је реализација пројекта електронски приступ Заштитнику грађана.

Заштитник грађана ће се и у наредном периоду усредсредити на налажење решења за већу доступност својих канцеларија грађанима широм Србије, што је и циљ пројекта *Електронски приступ Заштитнику грађана* (Online Ombudsman) који ће бити реализован и у току 2012. године.

**Табела 2. Показује процентуално учешће грађана из различитих округа у пријемним канцеларијама**

Београд	5880	54,52%
Остали делови Србије	1820	16,88%
АП Војводина	1071	9,93%
Поморавски	404	3,75%
Јабланички округ (Без Медвеђе)	314	2,91%
Рашки округ	254	2,36%
Златиборски округ	229	2,12%
Расински округ	214	1,98%
Нишавски округ	202	1,87%
Општине Прешево, Бујановац и Медвеђа (Локалне канцеларије ЗГ)	324	3,00%
АП Косово и Метохија	59	0,55%
Страна држава	14	0,13%

### 1.2.1. Оснивање локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи

На основу Закона о Заштитнику грађана („Сл.гласник РС“, број 79/05 и 54/07) и Општег акта о организацији и раду Стручне службе, заштитник грађана је донео Одлуку о образовању локалних канцеларија Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа („Сл.гласник РС“, број 91/09). Канцеларије су образоване ради повећања доступности институције Заштитника грађана и остваривања ефикасније заштите и унапређења људских и мањинских слобода и права грађана на том подручју.

Седишта канцеларија су:

1. у Прешевоу, у згради Координационог центра за општине Прешево, Бујановац и Медвеђу, улица Саве Ковачевића 12;
2. у Бујановцу, на адреси Карађорђев Трг бб, просторија у згради Основног суда у Врању, судска јединица Бујановац. Канцеларија је 6.12.2011. године, после привременог смештаја у згради општине Бујановац, у сали Прес-центра Координационог тела за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, пресељена у нов простор добијен сагласношћу Министарства правде.
3. у Медвеђи, у згради Културног центра општине Медвеђа, улица Јабланичка 63.

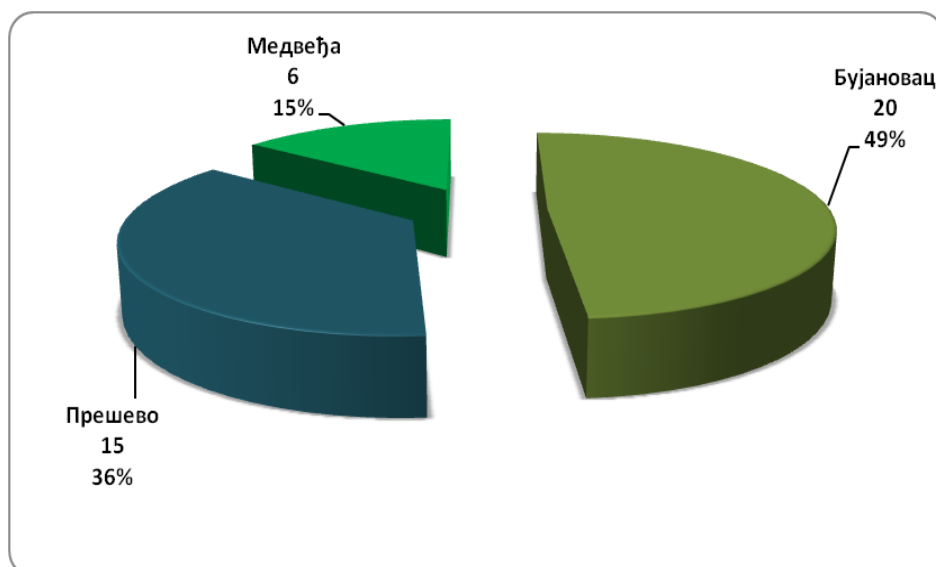
У Канцеларијама раде два државна службеника, млађи саветници Маја Златковић и Беким Ајдини. Пријем странака у Канцеларији се обавља по следећем распореду: понедељак и уторак – општина Бујановац; среда и четвртак - општина Прешево и петак- општина Медвеђа.

**Канцеларије су званично почеле са радом 28. јуна 2011. године.**

Канцеларије су опремљене канцеларијским намештајем, рачунарском и комуникационом опремом из средстава донације UNDP-а у оквиру пројекта RBILD програм "Јачање капацитета за инклузивни локални развој у Јужној Србији".

Број и садржина притужби које је Заштитник грађана примио са овог подручја, указују да је оваква одлука била оправдана. Наиме, у локалним канцеларијама Заштитника грађана у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа, у току 2011. године примљена је укупно 41 притужба што представља 1,13% у односу на укупан број свих примљених пријужби у 2011. години.

**Графикон 1. - Број притужби од грађана из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа**



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 прилоком 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.

### ***1.2.2. Електронски приступ Заштитнику грађана***

Заштитник грађана је у току 2011. године отпочео реализацију пилот пројекта *Електронски приступ Заштитнику грађана* (енг. *Online Ombudsman*), у сарадњи са Библиотекарским друштвом Србије, библиотекама и органима локалне самоуправе у десет изабраних општина у Србији, а уз финансијску подршку Владе Краљевине Норвешке. Планирано је да овај пројекат траје шеснаест месеци.

Сврха пројекта који траје до априла 2012. године је да допринесе већој видљивости и доступности институције грађанима који живе у мањим градовима и општинама у Србији.

Од 01. јуна 2011. године када је почела реализација Пројекта *Електронски приступ Заштитнику грађана*, овој институцији се обратило 480 грађана путем видео линка, док се о надлежностима Заштитника грађана у градским библиотекама информисало 816 грађана. Остварена је успешна сарадња са локалним властима и медијима, а контакти су успостављени и са 33 невладине организације за људска права. Са две невладине организације из Лесковца сарадња је формализована потписивањем Меморандума о разумевању који дефинише будуће заједничке активности на промоцији и заштити људских права.

Грађанима из изабраних општина, Бачка Паланка, Шид, Ужице, Крушевац, Нови Пазар, Пријепоље, Свилајнац, Бор, Димитровград и Лесковац је омогућено да уз адекватну опрему - компјутере са програмом за видеокомуникацију која је инсталирана у библиотекама у наведеним општинама, остваре лакши контакт са Заштитником грађана, добију помоћ при састављању притужби, а уколико ова институција није права адреса за решавање њиховог проблема, добију стручни савет којим органима да се обрате.

### ***1.2.3. Пројекти намењени јачању капацитета и промоције институције Заштитника грађана***

У другој половини 2011. године завршен је Twinning пројекат подршке јачању институције Заштитника грађана који је спроведен у сарадњи са Омбудсманом Грчке и Холандије и Европским центром за јавно право, а под покровитељством Европске уније. Завршетак пројекта обележила је завршна конференција о улози Омбудсмана у време промена у Европи на којој су представљена и најзначајнија достигнућа и резултати пројекта, а уз учешће шефа Делегације Европске уније у Србији, омбудсмана Грчке, Холандије, Словеније и Аустрије, омбудсмана Европске уније, као и представника осталих релевантних

домаћих и међународних организација и институција које се баве заштитом људских права. За време трајања пројекта спроведене су бројне активности јачања капацитета запослених у институцији Заштитника грађана и промоције институције у јавности, уз учешће великог броја међународних експерата и представника истакнутих међународних и домаћих организација и институција које се баве људским правима, као и представника републичких, покрајинских и локалних власти.

И током 2011. године, Мисија ОЕБС-а у Србији наставила је да развија капацитете институције Заштитника грађана. У оквиру те сарадње реализоване су бројне активности које су допринеле већој видљивости институције, изградњи позитивног имиџа у јавности и унапређењу поштовања људских права. Међу најзначајнијима су рад на изради брошуре добрих пракси у остваривању права особа са инвалидитетом као и истраживање о ставовима грађана према институцији Заштитника грађана које је спровео Ipsos Strategic Marketing. То истраживање је показало да Заштитник грађана ужива висок ниво поверења грађана који сматрају да институција доприноси промоцији и заштити људских права. ОЕБС је подржао и израду предлога нове систематизације радних места у Стручној служби Заштитника грађана као и рад на изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана које су крајем године представљене на стручној расправи на којој су учествовали представници Народне скупштине, надлежних министарстава, невладиних организација, медија и академске заједнице.

У извештајном периоду настављено је спровођење пројекта Подршка раду канцеларије Заштитника грађана на југу Србије који је део већег заједничког програма Уједињених нација под називом "Одржање мира и инклузивни локални развој". Пројекат се спроводи уз финансијску подршку Шведске агенције за међународни развој (SIDA), у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој (даље UNDP). У току прошле године у оквиру пројекта спроведене су различите активности намењене промоцији институције у општинама на југу Србије, јачању капацитета запослених у канцеларијама на југу и у Београду путем обука и реализованих студијских посета Парламентарном омбудсману Шведске и Омбудсману Португала. Реновиране су и опремљене канцеларије у Прешеву и Медвеђи, а свечано су отворене и нове просторије канцеларије Заштитника грађана у Бујановцу, уз учешће амбасадора Шведске и Белгије као и представника локалних власти и међународних организација.



## II ПРЕГЛЕД ПРЕМА ОБЛАСТИМА/РЕСОРИМА

### 2.1. ОБЛАСТ ЗАШТИТЕ ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ

#### *2.1.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта надлежности Заштитника грађана*

Током 2011. године Заштитник грађана је у поступцима по притужбама и сопственој иницијативи контролисао поштовање права лица лишених слободе, односно законитост и правилност рада установа у којима се налазе лица лишена слободе: полицијских управа/станица, завода за извршење кривичних санкција, психијатријских болница/ одељења, установа социјалне заштите стационарног типа и прихватилишта за странце. Осим тога, Заштитник грађана је континуирано обављао мониторинг посете напред наведеним установама у циљу спречавања мучења и других облика суровог, нечовечног поступања и кажњавања у односу на лица лишена слободе, као и ради унапређења положаја лица лишених слободе у складу са важећим прописима и стандардима. Посебна пажња је посвећена истраживању појаве тортуре, испитивању материјалних услова и третмана лица лишених слободе, њихове здравствене заштите и социјалне подршке.

Заштитник грађана је става да у Републици Србији у установама у којима су смештена лица лишена слободе не постоји тортура као системска појава, али да су ипак присутни појединачни случајеви мучења и злостављања као и других облика незаконитог или неправилног поступања службених лица и других лица која се о њима старају. Осим тога, лоши материјални услови, неодговарајући третман, и недостаци у здравственој заштити и одсуство социјалне подршке лицима лишеним слободе у свом континуитету могу довести до поступања које добија карактер нечовечног или понижавајућег поступања.

Недостаци у области права лица лишених слободе у одређеној мери су последица како недостатака прописа, тако и недостатака постојећих прописа, као и негативних тенденција у пракси рада државних органа. У погледу права лица смештених у установама за извршење кривичних санкција недостатак је подзаконских прописа који нису донети у законом предвиђеном року. У погледу права особа са менталним потешкоћама проблем је у томе што у Србији не постоји Закон о заштити менталног здравља, односно закон којим била регулисан здравствена и правна заштита тих лица, као и њихово задржавање у психијатријским болницама и њихово збрињавање у локалној заједници по отпусту. По питању права особа смештених у гломазним установама социјалне заштите стационарног типа проблем је у њиховом задржавању у тим установама из разлога непостојања услова за њихово социјално збрињавање у локалној заједници. Посебно су запажени негативни ефекти лишавања пословне способности које прераста у средство за лишавање слободе смештањем у психијатријске болнице и социјалне установе по основу сагласности за лечење или смештај коју у име тих особа дају њихови стараоци.

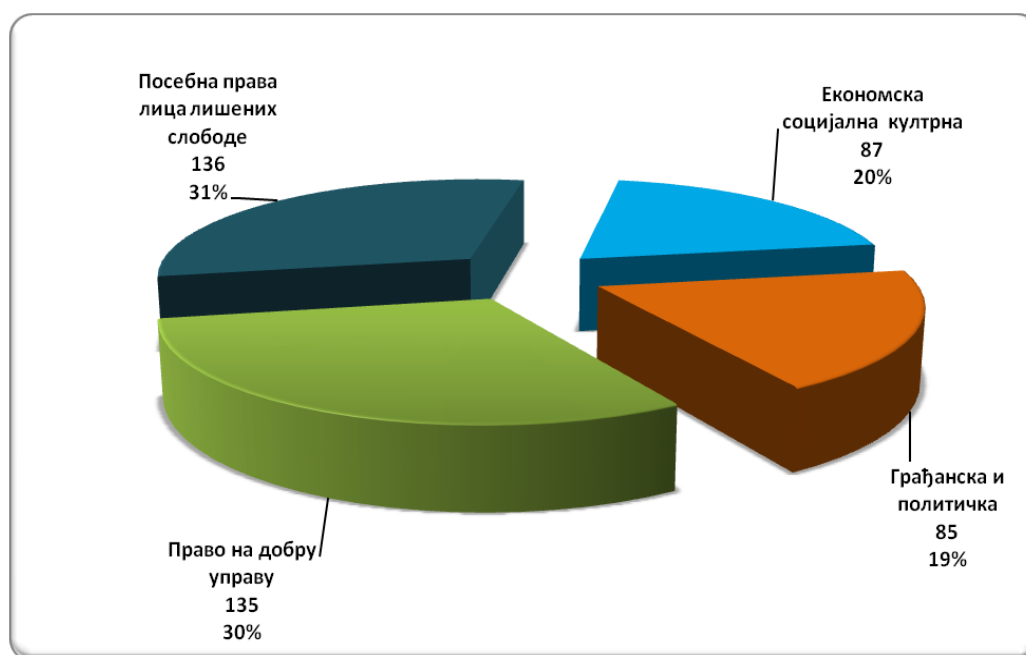
Србији у наредном периоду предстоји суштинско суочавање са проблемом положаја и заштитом права лица лишених слободе, односно прихватање и спровођење стандарда који налажу да ограничења права лица лишених слободе треба да буду минимална, неопходна и сразмерна легитимном циљу.

### **2.1.2. Статистика притужби грађана у области заштите права лица лишених слободе**

Заштитник грађана је током 2011. године поступао у 384 притужбе у области заштите права лица лишених слободе, и то по 357 писаних притужби упућених од стране грађана а у 27 случајева је покренуо поступак по сопственој иницијативи. Број примљених притужби у 2011. години је повећан за око 106% у односу на претходну годину.

Од 384 притужбе из 2011. године из области права лица лишених слободе, окончан је рад на 232 притужбе (60%) а и даље су у току 152 поступка (40%). Највећи број притужби односило се на рад установа у области извршења кривичних санкција и полицију.<sup>12</sup>

**Графикон 2. Повређена права, број и проценат у односу на број притужби у области права лица лишених слободе**

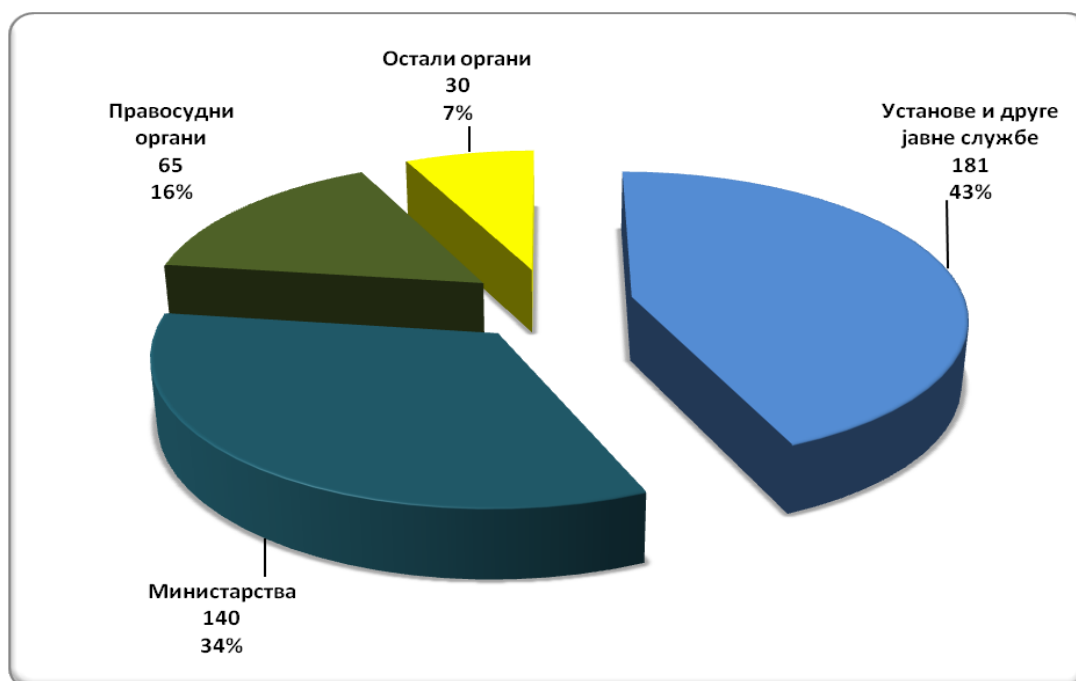


*Напомена:* Број повређених права је увек већи од броја притужби, јер бројне притужбе указују на вишеструке повреде права.

---

<sup>12</sup> Притужбе су се односиле на неодговарајућу здравствену заштиту, лоше смештајне услове, хигијену и исхрану, право на боравак на свежем ваздуху, разврставање, премештаје, право на обавештавање и правну помоћ, неправилно вођење поступка и неосновано лишење слободе и др. Током 2011. године је у 32 притужбе указано на појаву тортуре и других облика злостављања и нечовечног и нехуманог поступања или кажњавања, што представља значајно повећање у односу на претходне године и др.

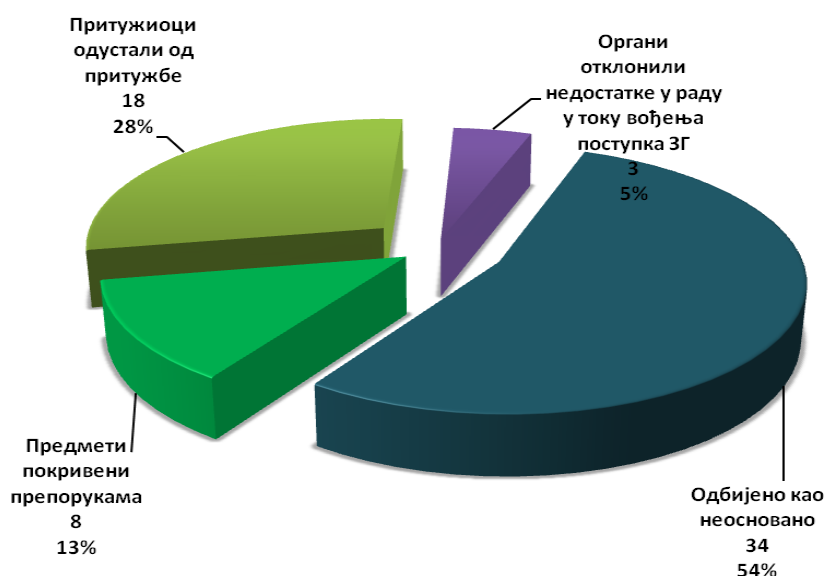
**Графикон 3. - Притужбе према органима на чији рад се односе**



*Напомена:* Број органа је увек већи од броја притужби, јер појединачне притужбе понекад указују на повреде права грађана од стране више од једног органа.

Заштитник грађана је покренуо 68 поступака контроле рада органа управе и обавио 53 контролне и превентивне посете органима, углавном у односу на заводе за извршење кривичних санкција и полицију. Код притужби у којима је покренуо поступке завршено је поступање у 63 предмета.

**Графикон 4. - Начин на који је завршено поступање по предметима у 2011.**



У току 2011. године у области лица лишених слободе одбачено је 169 притужби из 2011. године, тј. поводом ових притужби су притужиоци обавештени дописима о законских разлозима због којих се по њиховим притужбама не могу водити поступци контроле рада органа управе: услед неискоришћених правних средстава (73), ненадлежности Заштитника грађана

(57), неуредне притужбе (19), неблаговремено поднете притужбе (13), анонимне притужбе (5) и притужбе поднете од неовлашћеног лица (2). Такође, окончан је рад и у 43 притужбе из ранијих година, чије је поступање завршено на следећи начин: ненадлежност Заштитника грађана (13), неоснована притужба (18), донете препоруке (6), органи отклонили недостатке (3) и одустанак (3).

### ***2.1.3. Остварени резултати у 2011. години у области заштите права лица лишених слободе***

Заштитник грађана је током 2011. године обавио 53 надзора над радом и превентивних посета установама и којима су смештена лица лишена слободе.<sup>13</sup> Током посета установама у којима су смештена лица лишена слободе, службена лица су у потпуности сарађивали са Заштитником грађана и омогућили му несметан рад, приступ свим просторијама, посебно оним у којима се налазе лица лишена слободе, ненадзиране разговоре са тим лицима, као и са свим запосленима. Сви тражени подаци су стављени на располагање.

Заштитник грађана је током 2011. године упутио укупно 24 препоруке, као и преко 70 предлога мера за отклањање пропуста у раду.<sup>14</sup> Органи управе пут којих је Заштитник грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада, остваривали су законом прописану сарадњу. Препоруке и предлози мера упућени органима управе за отклањање недостатака у области права лица лишених слободе су већином системског карактера, тако да се односе на већи број случајева, односно притужби упућених Заштитнику грађана. Органи управе 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.

Следи приказ основних запажања о поштовању права лица лишених слободе и остварених резултата рада Заштитника грађана:

---

<sup>13</sup> Окружни затвор Београд, Окружни затвор у Крушевцу, Окружни затвор у Краљеву, Окружни затвор у Смедереву, Окружни затвор у Новом Пазару, Васпитно поправни дом за малолетнике Крушевац, Полицијска управа Крагујевац, Полицијска управа Нови Пазар, Окружни затвор Београд - посебно одељење за организовани криминал и ратне злочине, Специјална психијатријска болница "Др Лаза Лазаревић", Београд, Специјална психијатријска болница Ковин, Специјална психијатријска болница "др Лаза Лазаревић - одељење Падинска скела", "Мале Пчелице" - Крагујевац, Полицијска станица Пирот, Окружни затвор у Ужицу, Полицијска станица Димитровград, Полицијска управа Ужице, Казнено-поправни завод Ниш, притворска јединица Пирот, Казнено-поправни завод Сомбор, Окружни затвор у Суботици, Окружни затвор у Лесковцу, Казнено-поправни завод Сремска Митровица, Казнено-поправни завод Ћуприја, Окружни затвор у Врању, Окружни затвор у Новом Саду

<sup>14</sup> Управи за извршење кривичних санкција у саставу Министарства правде, Министарству унутрашњих послова, Полицијској станици Смедерево, Казнено-поправном заводу у Пожаревцу - Забела, Казнено-поправном заводу у Нишу, Казнено-поправном заводу у Ћуприји, Казнено-поправном заводу у Сомбору, Окружном затвору у Београду, Окружном затвору у Новом Саду, Окружном затвору у Зрењанину, Окружном затвору у Шапцу, Окружном затвору у Панчеву, Окружном затвору у Суботици, Окружном затвору у Новом Пазару, Окружном затвору у Лесковцу и Окружном затвору у Прокупљу.

## *Полицијско задржавање*

На основу запажања током посета Полицијским управама/станицама у Србији Заштитник грађана је утврдио битне недостатке смештајних капацитета за полицијско задржавање. У препорукама<sup>15</sup>, извештајима надлежним органима<sup>16</sup> и бројним саопшењима за јавност, указано је на неопходност унапређења услова за полицијско задржавање. Недостаци смештајних капацитета су констатовани и у извештајима Европског комитета за спречавање мучења<sup>17</sup>. Надлежни полицијски органи не споре утврђене недостатке, нити неопходност стварања адекватних смештајних услова, али указују да за наведено нису обезбеђена потребна материјална средства.

Посебне просторије за полицијско задржавање не постоје у великом броју полицијских станица. Лица лишена слободе задржавају се по канцеларијама, или се на основу Правилника о полицијским овлашћењима<sup>18</sup>, по налогу јавног тужиоца, смештају у притворске јединице затвора<sup>19</sup>. Заштитник грађана је става да одмах треба прекинути са праксом вишечасовног, посебно целодневног полицијског задржавања лица у канцеларијским и другим ненаменским и неусловним просторијама. Задржавање лица у канцеларијама полицијских станица потпуно је неодговарајуће ако траје више од неколико сати<sup>20</sup>. Смештање лица којима је одређено полицијско задржавање у притворским јединицама затвора оправдава се тиме што су тамо бољи смештајни услови. Спровод и смештање задржаних лица у притворским јединицама затвора полицији ствара бројне како организационе, тако и безбедносне проблеме. Осим тога наведено додатно оптерећује постојеће пренасељене капацитете притворских јединица у затворима и отежава рад недовољног броја затворских службеника<sup>21</sup>.

У појединим полицијским станицама постоје посебне просторије за полицијско задржавање, али оне, у већој или мањој мери, не испуњавају минималне стандарде. Смештање у таквим просторијама може се окарактерисати као понижавајуће поступање, у појединим случајевима и као злостављање. На основу обављених посета полицијским станицама, бројне недостатке просторија за полицијско задржавање су утврдили Заштитник грађана<sup>22</sup> и Европски комитет за спречавање тортуре<sup>23</sup>, те упутили препоруке да се просторије за полицијско задржавање прилагоде важећим стандардима<sup>24</sup>.

Надлежни органи у Републици Србији морају без одлагања да предузму ефикасне мере и активности у циљу стварања смештајних услова за полицијско задржавање у полицијским станицама у Србији у складу са важећим

---

<sup>15</sup> Заштитник грађана, Препорука 12 – 2619/ 10;

<sup>16</sup> Годишњи извештај Заштитника грађана (2009), стр. 101; (2010), стр. 66;

<sup>17</sup> CPT, Report to Serbia (2004), 42; исто CPT, Report to Serbia (2007), 35, 36; CPT, Prel.Report to Serbia (2011);

<sup>18</sup> Службени гласник РС, бр. 54/06;

<sup>19</sup> Заштитник грађана, Извештај о посети ПУ Сомбор; ПУ Нови Пазар; ПС Бујановац; ПС Прешево;

<sup>20</sup> CPT, Report to Serbia (2007), 35; у смислу CPT, Second General Report (1991), 43.

<sup>21</sup> Заштитник грађана, Извештај о посети ОЗ Нови Пазар; ОЗ Врање;

<sup>22</sup> Заштитник грађана, Извештај о посети ПС Чукарица, ПС Савски Венац, ПС Нови Београд, ПС Рума и ПУ Крагујевац;

<sup>23</sup> CPT, Report to Serbia (2011) - прелиминарни

<sup>24</sup> Заштитник грађана, Препорука 12 – 2619/ 10; CPT, Report to Serbia (2007), стр. 36.

стандардима. Просторије за полицијско задржавање морају бити довољно простране. Морају имати најмање 6 квадратних метара ако су намењене за смештај једног лица, односно најмање 4 квадратна метра по особи ако су намењене за смештај више лица<sup>25</sup>. Размак између зидова просторије мора бити најмање 2 метра, висина од пода до плафона најмање 2,5 метра, а уколико су мањих димензија могу се користити само ако боравак у њима не траје дуже од неколико сати<sup>26</sup>. Просторије морају бити суве и проветрене, мора да постоји доток свежег ваздуха, као и да су осветљене како природним, тако и вештачким светлом, загрејане у складу са климатским приликама, опремљене креветом, душеком и довољним бројем ћебади, са текућом водом за пиће и санитарним уређајима, са алармом/дугметом за позивање страже, са простором за време на свежем ваздуху, са контролом путем видео-надзора и без елемената који у редовном току ствари могу послужити за самоповређивање задржаног лица<sup>27</sup>.

Поступајући по притужбама грађана 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 и на предају надлежном суду најкасније у року од 48 сати од лишавања слободе.

Иако није уочио тортуру као системско поступање, Заштитник грађана је утврдио поједине случајеве мучења и понижавајућег поступања, као и других облика незаконитог или неправилног поступања полицијских службеника.

#### **ТОРТУРА ТОКОМ ПОЛИЦИЈСКОГ ЗАДРЖАВАЊА**

Заштитник грађана је примио притужбу у којој је притужилац, лице лишено слободе, навео да је физички и психички злостављан од стране полицијских службеника ПУ Смедерево. Указао је да су му телесне повреде нанете приликом лишавања слободе, а потом и у ПУ Смедерево, у коју је одведен непосредно након лишавања слободе. Такође је навео да је истог дана са видним телесним повредама примљен у притворску јединицу Окружног затвора у Смедереву. У спроведеном поступку Заштитник грађана је утврдио да је ПУ Смедерево повредила право притужиоца на физички и психички интегритет, човечно поступање и уважавање достојанства његове личности, јер су му у периоду од његовог хапшења до спровођења у притворску јединицу Окружног затвора у Смедереву нанете телесне повреде. Осим тога, утврђено је да су нетачно приказане чињенице о настанку телесних повреда, о садржини изјава полицијских службеника, као и о лекарским налазима. Заштитник грађана је ПУ Смедерево упутио препоруку да утврди појединачне пропусте начињене при сачињавању документације о телесним повредама притужиоца нанетим у периоду од његовог хапшења до спровођења у притворску јединицу Окружног затвора у Смедереву, као и да у будућем раду води уредну документацију о настанку телесних повреда<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> CPT, Report to Serbia (2007), стр. 36.

<sup>26</sup> CPT, Second General Report (1991), стр. 43.

<sup>27</sup> Заштитник грађана, Препорука 12 – 2619/ 10; у том смислу и CPT, Serbia (2007), стр.36.

<sup>28</sup> Препорука Заштитника грађана 12-1782/10

## **ПРЕКОРАЧЕЊЕ ПОЛИЦИЈСКИХ ОВЛАШЋЕЊА И НЕОСНОВАНО И ПРИНУДНО ЛИШАВАЊЕ СЛОБОДЕ ГРАЂАНА**

У притужби удружења грађана ИМ наводи се да су полицијски службеници ПС Стари град, ПУ за град Београд, лишили слободе деветоро њихових чланова током ноћи између 31. марта и 1. априла 2010. године, поводом исписивања поруке посланицима на тротоару испред Народне скупштине. Указано је да су без објашњења лишени слободе и спроведени у полицијску станицу у којој је са њима обављен разговор у сврху прикупљања обавештења од грађана. У спроведеном поступку је утврђено да је дежурни тужилац Првог основног јавног тужилаштва у Београду наложио полицијским службеницима ПС Стари град да се од активиста ИМ узму изјаве у форми обавештења прикупљених од грађана, а да су они супротно овом налогу, лишени слободе испред Народне скупштине и принудно доведени у ПС Стари град, иако се није радило о лицима која је требало довести ради утврђивања идентитета, нити су то била лица за којим је расписана потерница или лица које је требало задржати по чл. 53. и 54. Закона о полицији. Заштитник грађана је става да је ПС Стари град начинила пропуст у начину примене полицијских овлашћења, јер је наведена лица принудно довела до службених просторија ради прикупљања обавештења од грађана. ПС Стари град је упућена препорука да овлашћена службена лица у будућем раду принудно не доводе грађане које усмено позивају у службене просторије ради прикупљања обавештења, да им увек саопште разлог позивања, као и да их полицијским возилом превозе до службених просторија искључиво уз њихову сагласност. Осим тога, упућена је препорука да се ПС Стари град извини наведеним лицима<sup>29</sup>.

### ***Притвор***

Актуелна реформа правосуђа током 2011. године није довела до ефикаснијег рада судова у тзв. притворским предметима. Присутно је мишљење да се мере притвора олако изричу и да су непримерено дугог трајања. Заштитник грађана поново истиче да околности које прате извршење мере притвора често представљају својеврсну казну пре осуде<sup>30</sup>.

Притворске јединице у затворима у Србији су недовољне за смештај постојећег броја притвореника у складу са важећим прописима и стандардима. У притвору је око 3000 лица, а капацитет притворских јединица је за мање од 2000 лица. Законом је прописно да просторије у којима су притвореници смештени морају бити толико простране да на сваког притвореника дође најмање осам кубних метара и четири квадратна метра простора, што у условима енормне пренасељености притворских јединица није могуће остварити. Постоје случајеви да је десетак притвореника смештено у притворској просторији површине 25 m<sup>2</sup>, или тројица у просторији од 8 m<sup>2</sup>, или двојица у просторији од 5 m<sup>2</sup>, што значи да на једног притвореника долази око 2,5 m<sup>2</sup>, односно значајно мање од законом предвиђеног минимума<sup>31</sup>. Очигледно је да постојеће смештајне капацитете притворских јединица треба проширити за око 5000 m<sup>2</sup>.

<sup>29</sup> Препорука Заштитника грађана 17-730/10

<sup>30</sup> Годишњи извештај Заштитника грађана (2010), стр. 67;

<sup>31</sup> Заштитник грађана, Извештај о посети КПЗ Ниш, ОЗ Панчево, ОЗ Нови Сад

Законом је прописано и да сваки осуђени има право на засебан лежај. Међутим, током посета, затечени су притвореници који немају свој кревет, већ спавају на душецима – тзв. коцкама, које се пре спавања постављају на под спаваоница. Осим тога, присутна појава кревета постављених на три спрата обесмишљава идеју о засебном лежају.

Иако је Законом прописано да притвореници имају право на смештај који одговара савременим хигијенским условима и месним климатским приликама, да просторије у којима су смештени притвореници морају бити чисте, суве и загрејане, опремљене примереним санитарним уређајима и средствима за личну хигијену, просторије у којима су смештени притвореници углавном не испуњавају напред наведене услове. Просторије су већином руиниране, углавном неокрећене, загрејаност великог броја просторија је незадовољавајућа, приметна је влага (као последица лоше изолације, односно лоших водоводних инсталација), уочљива је честа појава да у мокрим чворовима вода стално цури из славина и испирача WC-а па се у просторијама осећа мемла.

Законом је прописано да просторије у којима су смештени притвореници морају бити проветрене и довољно осветљене, како природним, тако и вештачким светлом који омогућује читање и рад без сметњи за вид. Међутим, у многима не постоји непосредан доток свежег ваздуха и природне светлости. То је пре свега случај са притворском јединицом у Окружном затвору у Београду у којој је просечно смештено око 1300 притвореника (око 50% укупног броја притвореника у Србији), у којој притворске просторије уопште немају прозоре, а свеж ваздух и природно светло искључиво допиру кроз решетке из заједничког ходника.

Иако по важећим прописима притвореници имају право да сваког дана изван затворених просторија проводе најмање два сата, уобичајено је да им се наведено омогућује испод сат времена дневно. Постојећа шеталишта углавном немају адекватне надстрешнице, подобне за заштиту од атмосферских падавина.

Посебна пажња посвећена је положају притвореница. Наиме, честа је ситуација да је у притворској јединици затвора само једна жена, или ако их је више да сходно налогу суда, у интересу поступка, морају бити раздвојене, па су током извршења мере притвора практично у усамљењу, односно изолацији. Наведено знатно отежава њихов положај.

Неспорно је да су бројни аспекти смештајних услова притвореника у Србији у великој мери непримерени, противни позитивним прописима и међународним стандардима, што може представљати нечовечно и понижавајуће поступање.

### *Затвор*

Поступајући по притужбама и на основу мониторинг посета обављених у 2011. години Заштитник грађана је утврдио бројне пропусте у раду, односно недостатке смештајних капацитета и других животних услова у затворима.

Наиме, у 29 завода за извршење кривичних санкција у Србији смештају се осуђена и прекршајно кажњена лица на извршењу казне затвора, лица којима је



изречена казна малолетничког затвора, мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, обавезног лечења наркомана, обавезног лечења алкохоличара, васпитна мера упућивања у васпитно поправни дом, као и притвореници. У последњих десет 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. Процена је да је тренутно капацитет свих завода за извршење кривичних санкција у Србији око 7.500 лица. Током 2011. године је било просечно смештено између 11.000 и 11.500 лица, што указује да недостаје смештајни простор за око 4.000 лица. Заштитник грађана изражава задовољство што је крајем 2011. године пуштен у рад новоизграђени КПЗ Београд у Падинској скели, капацитета за око 450 осуђених. Међутим, сходно важећим прописима и стандардима који прописују да је у спаваоници по особи потребно најмање четири квадратна метра, у Србији је неопходно још проширити затворске капацитете за око 20.000 квадратних метара.

Проблем постојећих затворских капацитета је, пре свега, у томе што су поједини грађени почетком прошлог века, многи су у централним деловима градова и неприлагодљиви важећим стандардима. Велики број спаваоница је руиниран, мокри чворови су влажни<sup>32</sup>, 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 се не омогућује 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 адекватног простора за шетњу. Постојећа шеталишта за осуђене углавном немају адекватне надстрешнице, подобне за заштиту од атмосферских падавина<sup>33</sup>.

Заштитник грађана је посебно забринут због недовољног индивидуалног и колективног третманског рада васпитача са осуђеним лицима. Осим тога, из разговора са васпитачима и руководиоцима затвора, стиче се утисак да је по постојећем систему разврставања непримерено рестриктивна могућност да осуђени својим добрим понашањем пређу у повољнију васпитну групу. Правило да осуђени током извршења казне по постојећој методологији разврставања отежано прелази у повољнију васпитну групу, доводи до последице да се уобичајено да осуђени из затвореног одељења отпшта из затвора. У том смислу, проблем система извршења кривичних санкција представља и то што у затворима не постоје посебна отпусна одељења.

Социјална подршка лицима лишеним слободе готово да не постоји, њихов положај је додатно оптерећен недовољним пружањем социјалне подршке породицама лица лишених слободе а нарочито деци. Програми који се сачињавају ради пружања социјалне подршке помоћи осуђенима након отпуштања су паушални, осуђени је након отпуштања 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.

---

<sup>32</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3675/11, 12-3666/11, 12-3694/11

<sup>33</sup> Препорука Заштитника грађана 12-2612/10,

Пажњу треба посветити и лицима лишеним слободе који су посебно осетљиве особе. Особе са инвалидитетом углавном немају смештај који одговара њиховим потребама. У појединим затворима просторије и мокри чворови нису прилагођени, недостају рампе, врата су преуска за пролаз колица<sup>34</sup>. Углавном није јасно утврђена асистенција тим лицима.

Заштитник грађана је током 2011. године посветио посебну пажњу на појаву тортуре и других облика суровог, нечовечног поступања и кажњавања у односу на лица лишена слободе. Закључак је да у затворима у Србији не постоји тортура као системска појава, али да су ипак присутни појединачни случајеви мучења и злостављања.

Наиме поводом низа информација о системској тортури у VII павиљону Казнено – поправног завода у Пожаревцу – Забели, Заштитник грађана је 5. децембра 2011. године обавио пилот посету том павиљону. У саставу тима, који је предводио заменик заштитника грађана за заштиту права лица лишених слободе, били су запослени у Стручној служби Заштитника грађана, један психијатар и два лекара форензичара, као и представник удружења Хелсиншки одбор у Србији. Посета није била претходно најављена, а по доласку у VII павиљон затворским службеницима је речено да никог не изводе из павиљона, као и да не улазе у ћелије без присуства чланова мониторинг тима. Чланови тима, подељени у три групе, су обишли свих 90 ћелија, као и све остале просторије у павиљону. Лекари чланови тима су обавили кратке ненадзиране интервјуе са свих 240 затвореника понаособ у циљу прибављања информација да ли су исти у протеклих шест месеци били изложени тортури или било ком облику злостављања. Затвореници који су тврдили да су им нанете телесне повреде су на лицу места прегледани од стране лекара форензичара, а њихове повреде су фотографисане.

Заштитник грађана је сходно утврђеном стању, Казнено – поправном заводу у Пожаревцу – Забели упутио неколико препорука за отклањање утврђених недостатака у раду, између осталог и то да се у сутерену VII павиљона постави видео надзор и да се постави осветљење у ходнику<sup>35</sup>, као и да затворски лекари једном месечно обиђу све осуђене који су ту смештени<sup>36</sup>.

#### **ФИЗИЧКО И ПСИХИЧКО ЗЛОСТАВЉАЊЕ ЗАТВОРЕНИКА**

*Пример:* Након напред описане посете Заштитнику грађана се притужбом обратио осуђеник који је навео да је у VII павиљону Казнено – поправног завода Пожаревац – Забела изложен противправним радњама од стране службених лица. Заштитник грађана је 27. децембра 2011. године посетио притужиоца, којом приликом је утврдио да је 24. децембра 2011. године задобио већи број телесних повреда, а да врста и начин повређивања несумњиво упућују на закључак да је приликом наношења телесних повреда коришћена гумена палица, те да су телесне повреде нанете од стране припадника службе за

<sup>34</sup> Препорука Заштитника грађана 12-2615/10

<sup>35</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3693/11

<sup>36</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3670/11

обезбеђење.

По мишљењу Заштитника грађана наведено представља акт тортуре, који је довео до повреде психичког и физичког интегритета притужιοца, а околност да телесне повреде нанете нису евидентирани у службеним евиденцијама, нити да је о њима обавештен управник завода, представља незаконито и неправилно поступање. Осим тога, тиме што након повређивања притужилац није одведен на преглед код лекара, поверљено је његово право на здравствену заштиту.

Заштитник грађана је упутио препоруку Казнено – поправном заводу Пожаревац - Забела, да предузме све расположиве мере у циљу утврђења одговорности службених лица завода за насиље примењено према притужιοцу, за пропуштање евидентирања нанетих телесних повреда и пропуштање обавештавања управника завода, као и за пропуштање што притужилац није одведен на преглед код лекара<sup>37</sup>.

Заштитник грађана је током 2011. године посветио значајну пажњу пружању здравствене заштите у затворима, на коју се односи највећи број притужби. Уочено је да су лекарски прегледи по пријему у затвор површни, да не постоје јединствени протоколи и да се разликују од затвора до затвора. У највећем броју затвора се не обављају редовни лекарски прегледи осуђених у интервалима краћим од три месеца. У великом броју затвора не постоје болесничке собе<sup>38</sup>, а у појединим су просторије амбуланти потпуно неодговарајуће, негде и пролазне просторије<sup>39</sup>. У многим заводима је присуство лекара сведено на недовољних два сата дневно, с тим да током викенда и празника лекара у заводу уопште нема. Уобичајено је да терапије дели немедицинско особље. Присутна је појава да немедицинско особље присуствује лекарским прегледима и када то не захтева здравствени радник, чиме се повређује приватност осуђених и право на тајност података о њиховом здравственом стању<sup>40</sup>.

Констатовано је да је у појединим затворима, нарочито у смештају под појачаним надзором, знатно отежан приступ осуђених лекару. Ове тешкоће, пре свега, настају због специфичности начина извршења казне, као и чињенице да су нпр. у VII павиљону Казнено - поправног завода у Пожаревцу – Забела, осуђени по 23 часа у току дана затворени у просторијама – спаваоницама и њихов контакт са припадницима затворских служби је сведен на најмању могућу меру, што има за последицу и отежан контакт са лекаром. Заштитник грађана је упутио препоруку Казнено - поправном заводу Пожаревац – Забела да затворски лекар један пут у току месеца обиђе сва лица лишена слободе која се налазе у VII

<sup>37</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3630/11

<sup>38</sup> Препорука Заштитника грађана 12-2614/10

<sup>39</sup> Извештај ОЗ Панчево; Разлози препоруке Заштитника грађана 12-3695/11

<sup>40</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3695/11

павиљону, да том приликом уђе у сваку просторију – спаваоницу и да у разговору са лицима лишеним слободе утврди потребу за лекарским прегледом<sup>41</sup>.

Заштитник грађана је током посета затворима утврдио да је у појединим затворима смештен одређен број осуђених са тешким менталим поремећајима<sup>42</sup> (оболели од хроничног психотоничног менталног поремећаја из групе Ф20 - Ф29 Светске здравствене организације), а у којима не постоје одговарајући услови за њихов третман и лечење. Њихово смештање у редовном режиму извршења казне затвора подразумева немогућност да буду задовољене њихове основне потребе у погледу адекватног лечења, што може довести до погоршања њиховог здравственог стања. Осим тога, њихово психичко стање их уједно чини посебно рањивима, односно ствара ризик да буду подложни злоупотреби и малтретирању. Ради отклањања ових неправилности Заштитник грађана је Управама за извршење кривичних санкција упутио препоруку да се осуђени са тим поремећајима без одлагања упуте у Специјалну затворску болницу или у другу одговарајућу здравствену установу<sup>43</sup>.

### *Стационарне социјалне и психијатријске установе*

Заштитник грађана је током 2011. године започео континуирани процес мониторинга психијатријских болница и установа социјалне заштите стационарног типа. Тим за посете, кога поред правника чине психијатри, лекари форензичари и психолози, обишао је Специјалну болницу за психијатријске болести „Др Лаза Лазаревић“ у Београду, издвојено одељење те болнице у Падинској Скели, Специјалну болницу за психијатријске болести Ковин и „Мале пчелице“ у Крагујевцу. Уочен је низ системских недостатака. Заштитник грађана ће у поступцима даље контроле законитости и правилности рада тих установа, као и путем сарадње са надлежним органима, указати на утврђене недостатке у раду и препоручити начин њиховог отклањања, а посебно системско регулисање ове области.

Заштитник грађана је става да без даљег одлагања треба донети закон којим ће се уредити заштита менталног здравља, лечење и положај особа са менталним поремећајима. У недостатку тог системског закона проблем представља и неусклађеност прописа<sup>44</sup> који регулишу смештање душевно оболелих особа на лечење без њихове сагласности, те их је у наредном периоду потребно ускладити и на тај начин отклонити нејасноће које изазивају у њиховој примени. Осим тога, важећи прописи с једне стране омогућују да се душевно оболела особа, на основу одлуке психијатара и пријаве суду, без одлуке суда присилно задржи 33 дана на лечењу у психијатријској болници, а с друге стране и уобичајену праксу да судија у поступку уопште не саслуша, чак и не види особу о чијем присилном смештању одлучује. За разлику од душевно оболелих особа, по важећим прописима лице коме је одређено полицијско задржавање мора без одлагања, а најкасније у року од 48 часова, бити предато надлежном суду, у противном се пушта на слободу. Наведена дискриминација душевно

---

<sup>41</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3670/11

<sup>42</sup> (оболели од хроничног психотоничног менталног поремећаја из групе Ф20 - Ф29 СЗО)

<sup>43</sup> Препорука Заштитника грађана 12-3698/11

<sup>44</sup> Закон о ванпарничном поступку и Закон о здравственој заштити

оболелих особа у односу на потенцијалне учиниоце кривичних дела је крајње непримерена, и неопходно ју је што пре отклонити наредним изменама прописа.

Уочени су и пропусти приликом сачињавања документације којом се констатује сагласност особа са менталним сметњама на стационарно лечење у психијатријским болницама. Наведене сагласности углавном нису сачињене у складу са важећим прописима, а смештање тих особа у закључаним просторијама или њихово везивање доводе у сумњу аутентичност њиховог пристанка. У прилог наведеном говори и искрено објашњење једног од лекара да се у документацији често нетачно приказује да су пацијенти дали сагласност на лечење да би се избегле формалности око присилног задржавања.

Проблем поступања према душевно оболелим особама у психијатријским болницама и установама социјалне заштите стационарног типа је учестала појава њиховог физичког спутавања. Везивање је по важећим стандардима и препорукама последње средство које треба користити за обуздавање ментално оболелих који испољавају агресивно понашање према себи и/или околини. Допуштено је само у посебно одређеним случајевима за које постоје јасни медицински докази да контрола агресије није могла бити успостављена на ниједан други медицински оправдан начин. Оно мора бити временски ограничено, а тим Заштитника грађана је у протеклим посетама затекао лица која су била везана и преко 10 сати. Физички спутана лица морају бити надгледана, а у постојећим евиденцијама нису уочене белешке о њиховом периодичном одвезивању, нити надзирању од стране лекара. Везивање мора бити изведено одговарајућим наменским затегама, а не приручним средствима, као што су платнене траке или конопци.

У установама које је у протеклом периоду обишао тим Заштитника грађана уочени су изузетно лоши смештајни услови. Објекти у којима су смештене особе са менталним потешкоћама су углавном стари, руинирани, неокречени, често влажни. Мокри чворови су већином у веома лошем стању, влажни. У просторијама је углавном приметан непријатан мирис. Лоши смештајни услови подједнако погађају и медицинско особље.

Запослени у установама социјалне заштите стационарног типа указују да се велики број корисника неоправдано задржава у тим установама, и то искључиво што не постоје услови за њихово социјално збрињавање ван установа, тако да психијатријске болнице у великој мери представљају социјалне установе. Наиме, по њиховим речима честа је појава задржавања ментално оболелих у болницама без медицинских индикација. По наводима лекара акутно стање тих ментално оболелих особа није толико озбиљно да захтева лечење и смештање у психијатријску болницу, већ се у њима задржавају из социјалних разлога, нпр. јер немају блиске сроднике, или ако их имају њихови сродници нису заинтересовани да им пруже потребну негу и пажњу, или би то хтели али немају објективних могућности за то.

Република Србија мора у наредном периоду да без одлагања развије систем пружања здравствене и социјалне заштите на локалном нивоу за лица

којима је престала потреба лечења, односно смештања у психијатријским болницама и установама социјалне заштите стационарног типа.

Заштитник грађана је става да је споран пристанак старалаца особа лишених пословне способности по ком се та лица смештају у психијатријске болнице и установе социјалне заштите стационарног типа, и тиме се стављају у положај лица лишених слободе.

Проблем представља и ограничење слободе кретања старих лица смештених у јавним и приватним установама, забраном напуштања установе, закључавањем у спаваоници и сл. Евантуална сагласност породице, лична сагласност, па ни сагласност старатеља лица које је лишено пословне способности, не представља 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.

#### ***2.1.4. Национални механизам за превенцију тортуре***

Република Србија је 28. јула 2011. године, сходно Опционом протоколу уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака (у даљем тексту Опциони протокол), одредила Национални механизам за превенцију тортуре (NPM-a). Законом о ратификацији Опционог протокола<sup>45</sup> одређено је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре, као и да у обављању тих послова сарађује са омбудсманима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода.

Бројни су разлози који су законодавца определили да пропише да послове Националног механизма за превенцију тортуре обавља Заштитник грађана. Пре свега, Законом о Заштитнику грађана је прописана надлежност Заштитника грађана која између осталог обухвата и надлежност Националног механизма за превенцију тортуре предвиђену Опционим протоколом<sup>46</sup>. Даље, запажене су бројне посете установама у којима су смештена лица лишена слободе, превентивног карактера, које је Заштитник грађана обавио у протеклом периоду<sup>47</sup>. Осим наведеног, одлучујући разлог је и то што је Заштитник грађана препознат као орган који своје поступање базира на Париским принципима, а

---

<sup>45</sup> „Сл. лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 16/2005 и 2/2006 и "Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 7/2011

<sup>46</sup> Право на несметан, ненајављен и свакодобан приступ свим установама и свим просторијама у којима се налазе или се могу налазити лица лишена слободе; да насамо разговара са тим лицима, са службеним лицима (која су обавезна да сарађују тим поводом) и са свим осталим лицима која могу имати информације значајне за поступање према лицима лишеним слободе; приступ целокупној документацији, без обзира на степен тајности; да надлежним органима дају препоруке у циљу побољшања начина поступања према лицима лишеним слободе и унапређења услова у којима се она задржавају или затварају.

<sup>47</sup> Стручни тим Заштитника грађана „Превентивни механизам“, у чијем су саставу и лекари форензичари и психијатри, две године је континуирано обављао посете полицијским станицама, притворским јединицама, затворима, установама социјалне заштите стационарног типа, психијатријским установама, прихватилиштима за азиланте итд.

због чега је априлу месецу 2010. године у „А“ статусу акредитован као Национална институција за људска права у систему Уједињених нација.

Разлог за прописивање сарадње Заштитника грађана са омбудсменима аутономних покрајина и удружењима у обављању послова Национални механизам за превенцију тортуре лежи у чињеници да су Покрајински Омбудсман АП Војводине и бројна удружења грађана већ дуго година изузетно активни у заштити права лица лишених слободе и превенцији тортуре, као и да поседују велико знање и искуство у мониторингу установа у којима су смештена лица лишена слободе и њиховој заштити од мучења или било ког другог облика злостављања.

Након што је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре, Заштитник грађана није одмах отпочео са посетама установама у којима су смештена лица лишена слободе, већ је првих шест месеци искористио за организовање усвојеног комплексног модела Националног механизма за превенцију тортуре у Србији и спровођење неопходних припремних радњи за ефикасно обављање мониторинг посета, о чему је сачињен посебан извештај<sup>48</sup>.

У циљу ближег уређивања сарадње коју ће остваривати у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман АП Војводине су 12. децембра 2011. године закључили Меморандум о сарадњи, којим су договорили активно учешће Покрајинског омбудсмана у посетама мониторинг тима установама на територији АП Војводине у којима су смештена лица лишена слободе, сачињавању извештаја, препорука, мишљења и других аката Националног механизма за превенцију тортуре.

У циљу размене мишљења о најбољем моделу сарадње у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре са удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода, Заштитник грађана је спровео јавну расправу, уз учешће бројних удружења, међународних организација, академске јавности и медија. Заштитник грађана је крајем децембра 2011. године објавио Јавни позив за избор удружења са којима ће остваривати сарадњу у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре<sup>49</sup>, по ком је пријаве поднело 9 удружења. Посебно формирана Комисија је средином јануара 2012. године Заштитнику грађана предложила успостављање сарадње са свим удружењима која су поднела пријаве, јер сва пријављена удружења испуњавају све услове предвиђене у Јавном позиву и дала предлог да се у споразумима о сарадњи поједина удружења обавезу да систематски прате положај лица лишених слободе и појаву тортуре у појединим областима<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Доступно на [http://www.lls.rs/attachments/148\\_Izvestaj%20NPM.pdf](http://www.lls.rs/attachments/148_Izvestaj%20NPM.pdf)

<sup>49</sup> „Сл. гласник РС“ бр.100/2011 и на сајту Заштитника грађана

<sup>50</sup> Београдски центар за људска права - у полицијским станицама и притворским јединицама, Хелсиншки одбор за људска права у Србији - у затворима, Иницијатива за права особа са

У оквиру Стручне службе Заштитника грађана потребно је да се формира посебна организациона јединица Национални механизам за превенцију тортуре, која ће имати четворо запослених. Основни задатак те јединице је превентивно деловање у циљу спречавања мучења и било ког другог облика злостављања и унапређење положаја лица лишених слободе. Та проактивна јединица ће бити потпуно функционално одвојена од постојеће организационе јединице за заштиту права лица лишених слободе, која има реактивну функцију. Тренутно је на одређено време запослено троје саветника, којима су дате на коришћење засебне просторије<sup>51</sup>. За потребе посета установа, из средстава буџета Заштитника грађана, крајем 2011. године набављено је комби транспортно возило. У усвојеном буџету Заштитника грађана за 2012. годину су предвиђена посебна, наменска средства за обављање послова Националног механизма за превенцију тортуре у висини од 7.670.000 динара<sup>52</sup>. Финансијским планом за 2012. годину је прецизно одређена намена одобрених средстава<sup>53</sup>.

Постављена је посебна интернет страница<sup>54</sup>, на којој се бележе активности Националног механизма за превенцију тортуре, пре свега информације о посетама, препоруке упућене органима, публикације и др<sup>55</sup>. На тој интернет страници ће бити доступни релевантни домаћи и међународна прописи и стандарди.

У складу са договором Заштитника грађана, Покрајинског Омбудсмана и изабраних удружења која су задужена да прате положај лица лишена слободе у посебним областима, у 2011. години је донет План посета Националног механизма за превенцију тортуре за 2012. годину. Пошавши од намере да се у наредне четири године обиђу све установе у којима се налазе лица лишена слободе, предвиђено је да се током 2012. године обави око 80 посета, од чега око 50 полицијских станица, 8 затвора, 3 психијатријске болнице, 4 одељења психијатрије, 6 установа социјалне заштите стационарног типа, прихватилиште за странце и 10 домова за старе особе.

Урађен је нацрт Методологије обављања посета Националног механизма за превенцију тортуре установама у којима су смештена лица лишена слободе, која ће се заснивати на претходно донетој методологији Превентивног механизма Заштитника грађана<sup>56</sup>.

---

менталним инвалидитетом (МДРИ-С) - у установама социјалне заштите стационарног типа, Међународна мрежа помоћи (IAN) - у психијатријским болницама, Дијалог и Одбор за људска права Ваљево - положај малолетних осуђених и притворених лица, а Виктимолошко друштво Србије - положај жена у затвореним установама, а да се накнадно одреде посебни задаци за Комитет правника за људска права (УУКОМ) и Центар за људска права - Ниш

<sup>51</sup> Опремљене намештајем, телефонима, компјутерима и интернет везом и др.

<sup>52</sup> Нису урачуната средства за плате и доприносе за четири радна места у посебној организационој јединици

<sup>53</sup> За путне трошкове, дневнице, накнаде експертима и представницима удружења за учешће у посетама и сачињавање извештаја, опрему, гориво, израду публикације, превозење докумената.

<sup>54</sup> Доступно на [www.npm.ombudsman.rs](http://www.npm.ombudsman.rs)

<sup>55</sup> На српском језику, у припреми је и верзија на енглеском језику.

<sup>56</sup> Превентивни механизам за мониторинг установа у којима су смештена лица лишена слободе, установљен одлуком Заштитника грађана у јулу 2009. године



У протеклом периоду организоване су бројне активности у циљу промоције улоге Националног механизма за превенцију тортуре. У октобру 2011. године одржана је конференција „Обезбеђивање услова за ефикасно деловање Националног механизма за превенцију тортуре у Србији“<sup>57</sup>, а у децембру 2011. године, одржан је округли сто на коме је представљен Национални механизам за превенцију тортуре у Србији<sup>58</sup>.

Значајну подршку Националном механизму за превенцију тортуре у Србији пружа ОЕБС – Мисија у Србији, Канцеларија Високог комесара за људска права у Србији, Европска мрежа Националних механизма за превенцију тортуре Савета Европе, као и Асоцијација за превенцију тортуре.

Установљена је сарадња са Поткомитетом за превенцију тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, коме је у јануару 2012. године достављен извештај о спроведеним активностима у 2011. години<sup>59</sup>. Остварује се сарадња и са другим Националним механизмима за превенцију тортуре<sup>60</sup>.

## **2.2. ЗАШТИТА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА**

### ***2.2.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта надлежности Заштитника грађана***

Упркос развијеној Уставној и законској заштити индивидуалних и колективних права националних мањина, постоје проблеми који условљавају правну и друштвену несигурност и неједнакост националних мањина. Већа правна сигурност заштите идентитета националних мањина обезбеђена је за припаднике националних мањина који су настањени у АП Војводина. Захваљујући мерама које је предузела Влада АП Војводине и поједине јединице локалне самоуправе, развијени су ефикасни начини заштите и унапређења идентитета националних мањина. У другим деловима Србије то није случај јер институционални, организациони, финансијски и нормативни услови за остваривање права националних мањина Албанаца, Бошњака, Бугара, Влах, Грка, Рома и других заостају за стањем у Војводини.

Одређени проблеми у вези с остваривањем права националних мањина јављају се и због начина на који је уређен систем избора и остваривања надлежности националних савета националних мањина. Закон о националним саветима националних мањина из 2009. године<sup>61</sup> је систем остваривања, заштите и унапређења културних (групних) права националних мањина поверио мањинским самоуправама (националним саветима) који се бирају искључиво на

---

<sup>57</sup> Уз учешће народних посланика, представника министарстава, представника Асоцијације за превенцију тортуре, Швајцарског Националног механизма за превенцију тортуре, Шпанског омбудсмана, представника Европске комисије, Савета Европе, ОЕБС и бројних представника цивилног друштва.

<sup>58</sup> Уз присуство народних посланика, представника министарстава, као и представника међународних и регионалних организација, удружења грађана, академске јавности и медија, а запажено је и учешће у расправи некадашњих осуђеника

<sup>59</sup> Доступно на [http://www.ils.rs/attachments/139\\_Izvestaj%20SPT.pdf](http://www.ils.rs/attachments/139_Izvestaj%20SPT.pdf)

<sup>60</sup> Словеније, Шпаније, Македоније, Чешке, Литваније, Швајцарске, УК, Албаније и Азербејџана.

<sup>61</sup> „Службени Гласник РС“, бр. 72/2009

националном нивоу. Иако је у компаративном праву и пракси у региону систем заштите националних мањина осмишљен првенствено тако да омогући делотворну заштиту идентитета мањина у локалној заједници, а потом на регионалном и националном нивоу и да обезбеди широку учешће грађана припадника националних мањина у одлучивању у вези с признатим групним правима, у нашем правном систему и друштвеној организацији приступило се моделу заштите који омогућава мањинским самоуправама централну управу у области културне аутономије заједнице коју представљају. Поред тога, решења Закона погодују томе да политичке партије имају значајан утицај на изборе мањинских самоуправа и њихов рад. Овакво нормативно опредељење у случајевима националних мањина код којих постоји више политичких странака које имају подршку припадника националних мањина преноси политичке тензије и интересе у поље културне аутономије што може да отежа избор мањинске самоуправе, остваривање права, преношење надлежности, однос мањинске самоуправе са локалним властима и самим тим угрози сврху културне аутономије тј. заштиту идентитета. Са проблемима у вези са организовањем рада и остваривањем надлежности суочавају се малобројне националне мањине и националне мањине чији су припадници настањени широм Србије, јер Законом утврђена решења подржавају друштвене прилике бројних и етнички хомогено настањених националних мањина.

Остваривање права на заштиту идентитета Роми остварују отежано због изузетно неповољног социјално-економског положаја. Већина Рома се суочава с структурним сиромаштвом и нема сазнања о томе на који начин могу остварити основна права – на социјалну и здравствену заштиту, рад, образовање и др. Међу њима су и лица, предпоставља се да их је око 6.500, која су, због недостатака у прописима и управном поступку, „правно невидљива“, односно која нису уписана у матичну књигу рођених и због тога им није признат грађански статус. Влада РС је усвојила Стратегију за унапређивање положаја Рома и Акциони план њеног спровођења<sup>62</sup>, али упркос томе што је постигнут одређени напредак у областима образовања и здравствене заштите, још увек нису створени основни нормативни, институционални, кадровски и материјални услови за остваривање циљева одређених Стратегијом. Показатељ тога је податак да међу 500 испитаника обухваћених истраживањем Заштитника грађана о спровођењу Стратегије<sup>63</sup> обавештења о таквом документу нема 62,3% испитаника, а да чак 82% од њих није осетило никакво унапређење статуса у последњих пет година колико се стратегија спроводи. Суочени с таквим проблемима, већина припадника ове националне мањине, која се може означити као специфична „етно-класа“ није у друштвеном положају у којем делотворно могу да остварују групно-специфична „културна“ права.

Најзад, неспровођење препорука које се односе на остваривање и заштиту колективних права националних мањина је проблем који је изражен годинама. Реч је о неспровођењу препорука које је Заштитник грађана упутио надлежним органима у вези с обезбеђивањем услова за примену закона, прописа и одлука

---

<sup>62</sup> „Службени Гласник РС“, бр.27/2009

<sup>63</sup> Извештај о истраживању није објављен на сајту Заштитника грађана током 2011. године, али биће током 2012. године

Владе и других државних органа. Такође, недостатак надзора над остваривањем права националних мањина је једна од слабости јавне управе.

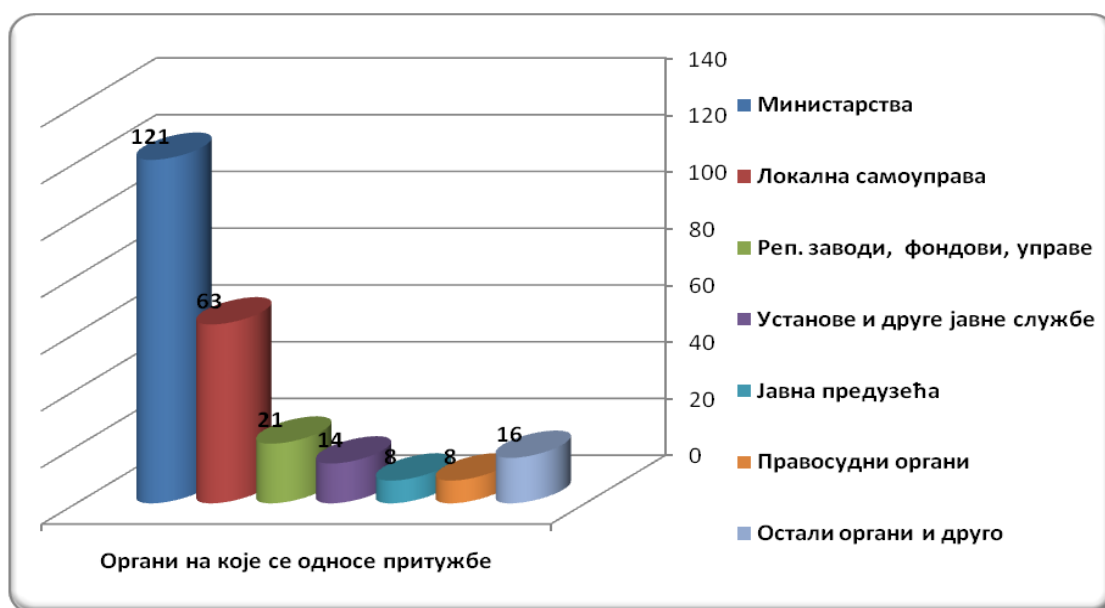
### 2.2.2. Статистика притужби грађана у области заштите права националних мањина

У области права националних мањина Заштитник грађана је 2011. године водио 221 поступак, од чега је 51 покренут по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је у потпуности окончао рад у 84 притужбе (38%) а 137 притужби (62%) су и даље у процедури.

Од 58 случаја који се односе на повреду посебних индивидуалних и колективних права националних мањина, највише их је у вези са службеном употребом језика и писама - 21, забраном дискриминације на националној основи - 17, правима на културно стваралаштво - 6, образовање на матерњем језику - 4 и равноправност у вођењу јавних послова - 3.

Највећи број поступака односи се на рад министарстава, њих 121 и то: Министарства унутрашњих послова - 51, Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу - 25 и Министарства просвете и науке - 31.

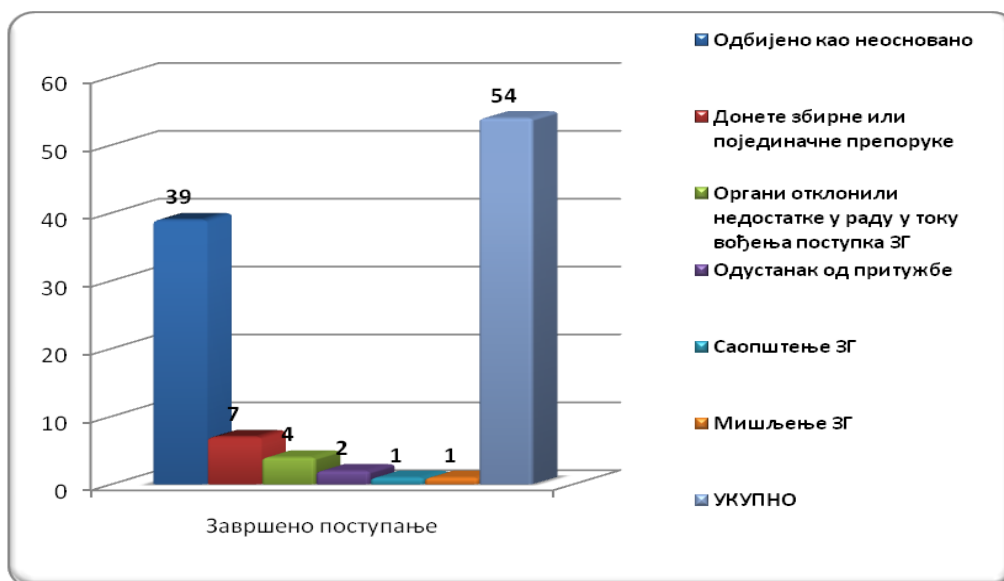
Графикон 5. - Притужбе према органима на чији рад се односе



*Напомена:* Број органа је увек већи од броја притужби, јер појединачне притужбе понекад указују на повреде права грађана од стране више од једног органа.

У току 2011. године Заштитник грађана је покренуо 89 поступака контроле рада органа управе. Истовремено обављено је 10 непосредних надзора рада органа. Након спроведених поступака контроле и надзора окончан је рад 54 предмета из 2011. године.

**Графикон 6. Завршено поступање у области права припадника националних мањина.**



У току 2011. године одбачено је 30 притужби због ненадлежности- 14, неуредности- 8, неискоришћена правна средства- 8 и једна притужба је била анонимна.

Настављен је рад на случајевима из 2010. године и окончано је 11 поступака и то: у 3 поступка су утврђени пропусти и упућене препоруке, одбијене су 2 притужбе, у 2 поступка притужиоци су информисани и посаветовани, један притужилац је одустао и одбачене су 3 притужбе због ненадлежности (2) и неуредности (1).

### ***2.2.3. Остварени резултати у 2011. години у области заштите права националних мањина***

Упућено је 10 препорука и 1 мишљење надлежним органима јавне управе од којих је спроведено 4. Од 221 вођена поступка отклањањем недостатака у поступцима јавне управе окончано је њих 94. С обзиром на то да је реч о колективним правима, која у нашем правном систему и у пракси органа јавне управе немају утемељење, с бројем поступака окончаних у интересу грађана и спроведеним препорукама можемо бити условно задовољни. Међутим, како је основни циљ Заштитника грађана да допринесе да јавна управа на свим нивоима власти успостави систем и начине за остваривање људских, мањинских и других права, а број неспроведених препорука већи од 50% остварени резултати указују на то да органи јавне управе морају развити додатне капацитете како би своје надлежности обављали у најбољем интересу грађана.

#### ***Рад у ромским насељима***

Непосредан пријем притужби и утврђивање чињеница о проблемима грађана у 55 ромских насеља, у 37 јединица локалне самоуправе, јединствен је пример рада у вези с заштитом и унапређењем права Рома. Мали број притужби поднетих од Рома и сазнања о њиховим положају и проблемима с којима се суочавају приликом остваривања људских и грађанских права условио је то да Заштитник грађана организује начин рада који је омогућио грађанима ромске

националности да директно и без излагања трошковима поднесу притужбу Заштитнику грађана али и да буду обавештени о поступцима које треба да предузму како би остварили поједина права пред различитим управним и судским органима и када се и како могу обратити Омбудсману.

### ***„Правно невидљиви“ и лица без докумената***

На основу поступака које је водио, истраживања и информација које је добио од грађана у ромским насељима, Заштитник грађана је иницирао измене Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту, а од надлежних министарстава захтевао је да уреде статус „правно невидљивих“. Непосредан увид у проблеме и узроке који условљавају да се положај лица којима није признат грађански статус не мења деценијама омогућили су да Заштитник грађана, у сарадњи с невладиним организацијама припреми предлог решења које ће, уколико надлежна министарства не понуде боље решење, упутити Влади Републике Србије и Народној скупштини почетком 2012. године.

На иницијативу Заштитника грађана Министарство унутрашњих послова је предложило измене и допуне Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту грађана, а Народна скупштина их усвојила. Овај проблем је дуго оптерећивао остваривање људских и других права јер је пријава боравишта била услов за добијање личне исправе. Грађани који нису имали где да пријаве своје боравиште имали су проблеме приликом издавања или продужења личне карте, пасоша, нису могли да се запосле, остваре право на неки вид социјалне помоћи. Поред грађана ромске националности који су се најчешће суочавали с овим проблемима Заштитнику грађана пажњу је скренуо грађанин који је због тога што није имао пријаву боравка био принуђен да штрајкује глађу. Решење које је Заштитник грађана иницирао пред Министарством унутрашњих послова је да за сва лица која немају боравиште привремено боравиште буду центри за социјални рад, а да на основу документа који им изда овај орган могу да поднесу Министарству унутрашњих послова захтев за личну карту која се може издати и на ограничени период, односно на две године.

### ***Препорука у вези са расељавањем нехигијенских насеља***

Несумњив успех је то што су активности и Препорука Заштитника грађана зауставили праксу стихијског и по грађане штетног начина расељавања нелегалних и нехигијенских ромских насеља. Наиме до Препоруке која је надлежним органима јавне управе упућена у вези с расељавањем грађана ромске националности настањених у нелегалном насељу у Блоку 72 у Новом Београду, расељавања оваквих насеља је спровођено без плана, нису поштовани принципи и документа које је усвојила Влада Републике Србије у вези с хуманим расељавањем. Поменутом препоруком, од надлежних министарстава и других носиоца мера за спровођење Стратегије Владе Републике Србије за унапређење положаја Рома, Заштитник грађана захтева да утврде и пропишу начин поступања надлежних органа приликом расељавања нехигијенских насеља.

### ***Службена употреба језика и писама националних мањина***

Након заједничке препоруке Заштитника грађана и Покрајинског омбудсмана АП Војводина, коју су подржали национални савети националних

мањина, побољшана је примена права на упис личног имена припадника националних мањина према њиховом језику и правопису и делимично је измењена пракса органа јавне управе у вези с остваривањем права на службену употребу језика и писама националних мањина, а посебно пракса матичних служби у вези с уписом личног имена на језику и писму националне мањине.

Препорука коју су применили Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и Министарство унутрашњих послова је допринела промени праксе у појединим локалним самоуправама, али су каснија пракса и притужбе које су уследиле указале на то да поједина питања у вези с применом права на службену употребу језика и писама националних мањина нису решена, тако да је Министарству за државну управу и локалну самоуправу упућена нова препорука којом се од Министарства захтева да приступи изменама Закона о службеној употреби језика и писама, како би се обезбедила пуна примена права националних мањина на службену употребу њихових језика и писама.

Препорука упућује Министарство да предузимајући мере из своје надлежности, обезбеди: а) обавезно увођење у равноправну службену употребу језика и писма националне мањина на територији јединице локалне самоуправе када проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва; б) обавезно исписивање имена органа који врше јавна овлашћења, назива јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и других топонима према традицији и правопису језика националне мањине који је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе; и в) обезбедили сви потребни начини, мере и финансијска средства за примену Закона о службеној употреби језика и писама и ефикасно вршење надзора над његовом применом.

Истом Министарству упућена је и препоруке која се односи на то да се предузму мере како би се изменама Закона о службеној употреби језика и писама уредила службена употреба српског језика и ћириличног писма, односно да би се обезбедило да се српски језик и његово писмо користи без изузетка у јавној комуникацији, као и то да се успостави начин надзора органа јавне власти у вези с применом српског језика и његовог писма и језика националних мањина и њихових писама. Препорука није извршена. Међути извршена је препорука упућена градској управи у Новом Пазару која се односила на то да отклони недостатке који су онемогућавали матичну службу да изводе из матичних књига издаје и на ћириличком писму.

### ***Верска настава и статус вероучитеља***

У поступку који је водио, Заштитник грађана је утврдио да је искључивање представника Исламске заједнице у Србији из рада Комисије за верску наставу, последица тога што прописом нису уређени поступци именовања и разрешења чланова Комисије за верску наставу у основним и средњим школама. Након деценије организовања верске наставе у јавним школама и даље је отворено низ питања у вези са радним статусом наставника верске наставе, као и испуњавања

законом утврђених услова у вези са степеном и врстом стручне спреме. Посебну пажњу изазива проблем у вези са недостатком прописа којима би требало регулисати поступање и критеријуме формирања јединственог предлога листе наставника, коју министар просвете утврђује сваке школске године. Овај проблем је нарочито изражен у случају организовања верске наставе за децу муслиманске вероисповести јер предлоге достављају три Мешихата. Недостатак прописа погодује да се на утврђеној листи не нађу наставници верске наставе који испуњавају услове степена и врсте стручне спреме, а да су на основу предлога верских заједница изабрана лица без одговарајуће стручне спреме. Препорукама које је упутио надлежним државним органима, Заштитник грађана је указао на неопходност да се изменама и допунама важећих прописа обезбеди законитост и правилност наведених поступака, као и да се реше сва спорна питања организовања и спровођења верске наставе.

## 2.3. ПРАВА ДЕТЕТА

### 2.3.1. Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта надлежности Заштитника грађана

И поред низа донетих прописа, стратешких докумената<sup>64</sup> и протокола о начину поступања релевантних државних органа за заштиту деце од насиља, злостављања и занемаривања<sup>65</sup>, деца у Србији изложена су високом степену насиља (физичком, психолошком, социјалном, путем информационо-комуникационих технологија), у школи и око ње, али нажалост и у породици. Степен насиља у школама је алармантно висок. О томе сведочи и истраживање Заштитника грађана и Панела младих саветника о заштити деце од насиља у школама.<sup>66</sup>

У породичноправној заштити деце, детету које је изложено породичном насиљу и даље се не признаје статус жртве насиља, злостављања и занемаривања, нити се овој чињеници придаје одговарајући значај приликом одлучивања о интересима детета. Напротив, деца су најчешће изложена пролонгираном излагању трауматским догађајима којима обилује дисфункционални партнерски однос родитеља, укључујући и конфликтне разводе брака. Телесно кажњавање је у Републици Србији још увек доминантан начин дисциплиновања деце, а иницијативе за законску забрану телесног кажњавања наилазе на отпор дела јавности, чему доприноси и медијско представљање ове теме стварањем вештачких подела у јавности, чак и међу професионалцима.

Право детета на живот са родитељем, као и контакт са родитељем са којим не живи и даље се повређује у значајној мери, јер надлежни органи нису у стању да спроведу извршење правноснажне и извршне судске одлуке, а њихова неопходна координација и размена информација најчешће изостаје, или до ње долази касно или под притиском, што је у неколико случајева чинио Заштитник грађана.

Положај деце са сметњама у развоју и инвалидитетом није се значајније променио у односу на претходну годину, што и није неочекивано с обзиром да Србија и даље не располаже подацима о томе колико деце са сметњама у развоју

---

<sup>64</sup> Национални план акције за децу, Општи протокол за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Посебни протоколи за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, Стратегија за развој здравља младих, Стратегија за борбу против дрога у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године, Национални програм превентивне здравствене заштите деце са психофизиолошким поремећајима и говорном патологијом, Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији, Стратегија за унапређење положаја Рома у Републици Србији, Стратегија развоја социјалне заштите; Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији; Стратегија развоја здравља младих; итд.

<sup>65</sup> Општи протокол за заштиту деце од злостављања и занемаривања, Посебни протокол о заштити деце од насиља, злостављања и занемаривања у установама образовања и васпитања, Правилник о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање

<sup>66</sup> Нешић, Јовић „Заштита деце од насиља у школама“, Заштитник грађана, 2011. Доступно и на <http://www.zastitnik.rs/> и <http://www.pravadeteta.rs/ci/aktivnosti/publikacije.html>. Према резултатима истраживања које је спровео Заштитник грађана са Панелом младих саветника, 73% деце суочило се са вршњачким насиљем у школи, при чему је вршњачко насиље значајно израженије у основним него у средњим школама - скоро 90% испитиваних основаца имало је непосредног или индиректног искуства са вршњачким насиљем. Скоро четвртина испитаних ученика основних и средњих школа били су сведоци неког облика насиља наставника према деци. Низак је степен обавештености ученика о превентивним и (интервентним) мерама подршке у случају насиља; само 2% ученика има пуну информацију о постојању школског Тима за заштиту од насиља, злостављања и занемаривања, његовој улози и начину на који се ученици Тиму могу обратити.



и инвалидитетом живи у Србији и о каквим се сметњама/инвалидитету ради – што су подаци који су услов *sine qua non* за предузимање било каквог озбиљног планирања мера подршке и помоћи. Посебно је незавидан положај ове деце у сеоским подручјима, јер живе у сиромаштву, изоловано од локалне заједнице и често су изложена високом степену предрасуда, није им доступна здравствена заштита, ретко су укључена у систем социјалне заштите и не похађају редовно школу.<sup>67</sup>

У 2011. години, усвојен је Закон о социјалној заштити<sup>68</sup> на предлог Министарства рада и социјалне политике, који је међутим пропустио да обезбеди квалитетну и правовремену подршку породицама које се непосредно брину о деци са сметњама у развоју и инвалидитетом и деци оболелој од тешких болести. И даље у Србији постоји парадоксална ситуација да хранитељи и „специјализовани“ хранитељи (они који се брину о деци са сметњама у развоју и инвалидитетом) добијају накнаде за хранитељство, укључујући и доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, док се родитељима, који су се одрекли права на рад (и зараду) како би неговали своју децу, не пружа таква помоћ и подршка у актуелној ситуацији, већ се она предвиђа када родитељ стекне услове за старосну пензију!<sup>69</sup>

О броју деце која су изложена експлоатацији и најгорим облицима децјег рада, такође не постоје подаци. Извештај Заштитника грађана о децјем просјачењу у Републици Србији, настао након спроведеног истраживања током 2011. године, јасно је показао и недостатак разумевања узрока живота и рада деце на улици и фактора који тој појави доприносе. У раду са овом групом деце, партиципација деце је искључена, а значај интервенција на раном узрасту и значај рада са породицом је занемарен. Недовољан је обим теренског рада и мера усмерених на смањење штете, а и даље се сусрећемо са правно невидљивом децом, која су услед недостатка докумената искључена из свих система (образовања, социјалне заштите, здравствене заштите, итд).

Образовање деце и даље је оптерећено низом проблема, од којих је најоучљивији пасиван однос школа у односу на насиље, злостављање и занемаривање детета, без обзира где се оно дешава. „Рат“ школе и родитеља, чију цену „у пуном износу“ плаћа дете, није необична појава; у њему обе стране, нажалост, занемарују принцип којим су дужне да се руководе – принцип најбољих интереса детета. Начин на који се уџбеници за основне и средње школе одобравају оптерећен је низом пропуста и проблема, који остављају простор самовољи и злоупотребама. Поступак јавне набавке бесплатних уџбеника предмет је истраживања Заштитника грађана, које је започето у другој половини

---

<sup>67</sup> Према истраживању које је у периоду 2009 – 2011. године спровела НВО „Amity“ кроз рад својих мобилних тимова и пружањем двогодишње подршке за 500 деце са сметњама у развоју из 458 породица у 141 селу Шумадијског округа и града Краљева утврђено је да је у систем социјалне заштите укључено тек 23%, а у систем образовања 50% деце.

<sup>68</sup> „Службени Гласник РС“, бр. 24/2011

<sup>69</sup> Од ступања Закона о социјалној заштити на снагу, мање од 100 родитеља је добило ову помоћ, али њихова деца сада имају знатно више од 18 година или, нажалост, нису више жив. Податак доступан на <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/drustvo/glas-javnosti-07-01-08-01-2012/roditeljima-dece-sa-invaliditetom-12-200-dinara-naknad>

2011. године, с обзиром на бројне примедбе које су у односу на тај поступак стављене, не само од грађана, већ и од државних органа.

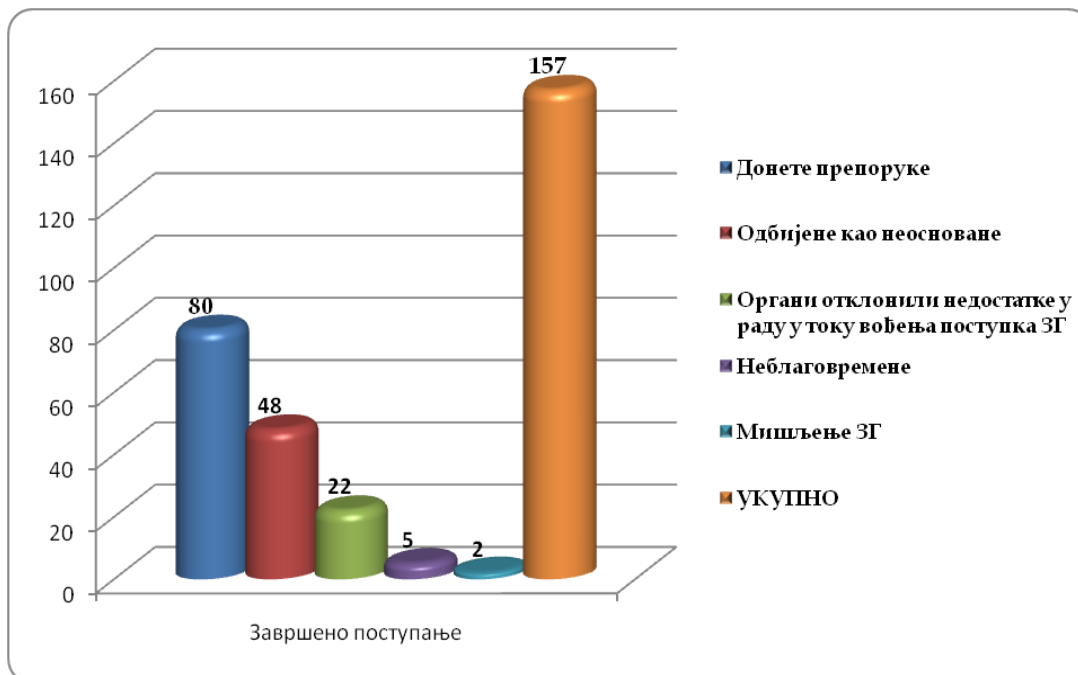
Измене Закона о основама система образовања и васпитања снизиле су стандард заштите права детета, у односу на васпитно-дисциплински поступак према ученицима који су извршили повреду ученичких обавеза и забрану дискриминације, злостављања и занемаривања, остављајући правну празнину у погледу процесних одредби које ће се у овом поступку примењивати<sup>70</sup>, а отварају широко врата брзопотезним решењима на штету детета/ученика.

### 2.3.2. Статистика притужби грађана у области права детета

У области права детета Заштитник грађана је у 2011. години примио 307 притужби, а по сопственој иницијативи је истраживао 84 случаја - укупно 391, што чини 10,7% притужби Заштитника грађана у 2011. години. Од овог броја, **рад је окончан у 237 случајева (61%) а 154 притужбе (39%) су и даље у процедури.**

Вођени поступци су окончани на следећи начин: **у 80 случајева утврђени су пропусти и упућене су препоруке**; у два случаја упућено је мишљење; обустављено је 22 поступка; одбијањем, односно оценом да није било повреде права детета окончано је 48 случајева; петоро подносилаца притужбе је одустало.

Графикон 7. - Окончан поступак Заштитника грађана у области права детета



Преко интернет странице намењеној деци ( [www.pravadeteta.rs](http://www.pravadeteta.rs) ) примљено је 78 питања деце или одраслих забринутих за положај деце и она су се најчешће односила на: право детета на квалитетно образовање (27):

<sup>70</sup> Ранија одредба да се васпитно – дисциплински поступак води применом правила општег управног поступка избрисана је изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања

**Питање:**

*Имам 14 година и осми сам разред. Мене занима да ли наставник може да нам да контролни 15 минута пред крај часа? И да ли наставник има право да вређа ученике? Хвала!*

и право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања (11):

**Питање:**

*Имам другарицу која живи у хранитељској породици а не понашају се према њој како треба. На пример, она уопште не излази напоље, не сме да дира компјутер, на сваку ситницу коју она дотакне или уради деру се на њу, а она је само дете жељно игре. Ја бих све то рекао људима који је посећују из центра, али је та породица узела кредит и ако немају примања која добијају зато што је чувају тешко да ће отплатити кредит. Не знам шта да радим и зато вас молим да ме посаветујете.*

У највећем броју случајева (334), постојала је сумња на вишеструке повреде права детета. Највећи број случајева обухвата повреде следећих права детета (Табела 3):

**Табела 3: Врсте повреде дечијих права**

Право на поштовање најбољих интереса детета	282	72.12%
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	164	41.94%
Право на образовање и васпитање	159	40.66%
Право на правилан развој детета	70	17.90%
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	48	12.28%
Право на помоћ родитељима у остваривању родитељства	42	10.74%
Право детета на изражавање сопственог мишљења	34	8.70%
Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и на посебну заштиту државе	33	8.44%
Право на заједнички живот са родитељима	22	5.63%
Право на одговарајући животни стандард	15	3.84%
Право на помоћ породици у остваривању права детета на одговарајући животни стандард	17	4.35%
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	16	4.09%
Право на здравствену заштиту	14	3.58%
Право на социјалну заштиту	12	3.07%
Право на психолошки опоравак	12	3.07%
Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	12	3.07%
Право на заштиту од родитељске отмице	11	2.81%
Остале повреде права детета	10	2.56%

Притужбе су се односиле на (не)поступање следећих органа управе: установа образовања и васпитања (166), установа социјалне заштите (111), органа јединица локалне самоуправе (35 – од чега на органе града Београда и његових градских општина 15), Министарства унутрашњих послова (31), Министарства просвете и науке (27), Министарства рада и социјалне политике (17). На правосудне органе односило се 26 случајева, а 24 на друге органе државне управе<sup>71</sup>.

Разлози за одбачај укупно 80 притужби из 2011. године су били следећи: неуредна притужба (34), неискоришћена правна средства (18), ненадлежност Заштитника грађана (18), неблаговремено подношење притужбе (5) и анонимна притужба (3).

Поред рада на случајевима формираним у току 2011. године, Заштитник грађана је у области права детета поступао и у случајевима који су започети у 2009. и 2010. години (укупно 143).<sup>72</sup> Поступак је завршен у 99 случајева а и даље су у току поступци у 44 случаја. Поступци су окончани на следећи начин: неоснована притужба (46), органи отклонили недостатке (29), ненадлежност Заштитника грађана (13) и донете препоруке органима (11).

### ***2.3.3. Остварени резултати у 2011. години у области права детета***

#### ***Заштита деце од насиља у школама***

У току 2011. године, проблем насиља над и међу децом у школама наметнуо се као приоритет, како кроз рад на конкретним случајевима, тако и кроз истраживање Заштитника грађана и Панела младих саветника<sup>73</sup>.

У истраживању је коришћена анонимна, анкетна техника прикупљања података, заснована на ставовима деце. Конструисан је упитник са 11 питања, прилагођених деци, а анкетирано је укупно 1257 ученика у 72 школе (37 основних и 35 средњих школа) из 13 од укупно 15 школских управа. На основу резултата овог истраживања израђен је *Извештај Заштитника грађана и Панела младих саветника „Заштита деце од насиља у школама“*, који је показао да је степен насиља у школама и даље забрињавајуће висок. Степен препознавања насиља у школама (нарочито његових нефизичких облика) је низак, односно минимизирање и оправдавање насиља је честа појава. Мере које се спроводе су стихијске, непланске и неорганизоване, почетни облици насиља се најчешће игноришу, а реакције школа се најчешће свode на репресивне мере према ученику извршиоцу насиља. Тимови за заштиту од насиља, злостављања и занемаривања нису формирани у свим школама, а тамо где јесу њихове

---

<sup>71</sup> Министарство за инфраструктуру и енергетику, Министарство здравља, Министарство културе, информисања и информационог друштва, Министарство одбране, Министарство правде, Министарство спољних послова, Републички фонд за здравствено осигурање, Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије и други.

<sup>72</sup> И даље су у току поступци у 44 случаја. Поступак је завршен у 99 случајева, на следећи начин: 13 притужби је одбачено (због ненадлежности 5, због неуредности 5, због неблаговремености 1 и из осталих разлога 2); препорукама је окончан рад у 11 случајева; обустављен је поступак у 29 случајева, а притужба је одбијена као неоснована (односно оцењено је да није било пропуста у раду органа) у 46 случајева.

<sup>73</sup> Током прве половине 2011. године, чланови Панела младих саветника спровели су истраживање о насиљу у школама, са циљем да се прикупе подаци о поступању основних и средњих школа у Србији у превенцији и заштити деце од насиља, након доношења Посебног протокола за заштиту деце и ученика од насиља, злостављања и занемаривања у образовно-васпитним установама и Правилника о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и занемаривање.

активности су често више него скромне или у потпуности изостају. Сарадња школа са другим установама недовољна је и неефикасна, а до ње углавном долази након што проблем насиља значајно ескалира.

Анкетирање вршњака од стране чланова Панела, даје висок степен аутентичности добијеним резултатима, што је додатни разлог за забринутост и потребу планског рада на смањивању и сузбијању свих облика насиља у школама.

До истих резултата Заштитник грађана дошао је и у поступцима које води поводом притужби, односно сазнања о вршњачком насиљу. Два случаја су окончана препорукама које су упућене школама, након што је утврђено да су ученици били изложени насиљу, злостављању и занемаривању, а школе пропустиле да деци обезбеде адекватну и ефикасну заштиту.

Заштитник грађана уочио је системске пропусте у приступу надлежних служби и органа у случајевима који су указали на постојање или историју породичног насиља.

#### **НАСИЛНЕ МЕТОДЕ И СРЕДСТВА У СВРХУ ОБЕЗБЕЂИВАЊА ДИСЦИПЛИНЕ У ШКОЛИ СУ ЗАБРАЊЕНИ**

Ученику нижег разреда основне школе учитељица је забранила да напусти час ради одласка у тоалет, погрешно процењујући да захтев детета није аутентичан и да нарушава радну дисциплину као и да за ученике нижих разреда није безбедно кретање по школи током одвијања наставе. Ученик је мокрио у учионици, у одело. Због бројних штетних последица по дете и због пропуста школе, Заштитник грађана упутио је препоруке школи, које су усмерене на умањење последица претрпљеног насиља, на суочавање школе са учињеним пропустима, унапређење рада школе и спречавања да се у будућности овакви пропусти понове.

#### ***Заштита деце од насиља и сексуалног злостављања у породици***

Истражујући случајеве који су се односили на положај детета у породици, углавном у ситуацијама конфликтних развода, односно раздвајања партнера, Заштитник грађана уочио је системске пропусте у приступу надлежних служби и органа у случајевима који су указали на постојање или историју породичног насиља.

Чињеница породичног насиља је занемаривана, а детету није признат статус жртве насиља, злостављања и занемаривања упркос јасним инструкцијама и стандардним *Општег и посебних протокола за заштиту деце од злостављања и занемаривања.*

## ДЕТЕ КОЈЕ ЈЕ ПРИСУТНО ПОРОДИЧНОМ НАСИЉУ УВЕК ЈЕ И БЕЗ ИЗУЗЕТКА ЖРТВА ЗЛОСТАВЉАЊА И ЗАНеМАРИВАЊА

Седам различитих случајева у раду ЦСР Нови Београд недвосмислено су указала на системски пропуст у раду органа старатељства, који током вишегодишњег рада на тим случајевима, није предузео мере заштите од породичног насиља детета жртве на раном узрасту, своје активности спроводио је искључиво у оквиру судског поступка, минимизирао проблеме, пропуштао да процени да ли постоји занемаривање и злостављање деце у породици, одлагао да предузме мере у складу са овлашћењима, делегирајући своје надлежности другим органима. После поступака које је водио Заштитник грађана, руководилац Центра је смењен.

Иако се у Србији све отвореније говори о сексуалном злостављању деце у породици, суочавамо се са подацима да надлежни органи и стручњаци у њима, не само да не пружају помоћ и подршку детету жртви, већ жртву враћају у породицу и кућу злостављача, не придајући потребан значај исказу детета, те пропуштају да предузму чак и елементарне активности које се предвиђене и прописане за случај сумње на сексуално злостављање детета.

## СУМЊА НА СЕКСУАЛНО НАСИЉЕ ЗАХТЕВА ХИТНО РЕАГОВАЊЕ

Иако је од органа старатељства суседне општине добио информације о озбиљној сумњи на сексуално злостављање дванаестогодишње девојчице, Центар за социјални рад Трговиште није заштитио дете, нити извршио провере, већ је у три наврата враћао дете у породицу лица које се сумњичи као злостављач. Две године трајала је агонија детета, док се са случајем није упознао Заштитник грађана и упутио препоруке органу старатељства да утврди одговорност за пропусте стручних радника и да изврши процену њихових компетенција, знања и вештина.

Савет Европе започео је са трогодишњом кампањом на заштити деце од сексуалног злостављања и искоришћавања, под називом „Једно од пет“.<sup>74</sup> Република Србија ратификовала је *Конвенцију Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања*<sup>75</sup>, а Заштитник грађана поднео је Иницијативу Министарству правде за усклађивање Кривичног законика Републике Србије са овом Конвенцијом и стандардима које је она поставила у заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања.<sup>76</sup>

### *Деца са сметњама у развоју*

Деца са сметњама у развоју и инвалидитетом суочавају се и даље са бројним препрекама у остваривању права на образовање, а интерресорне комисије су често „мртво слово на папиру“, јер не располажу ни елементарним

<sup>74</sup> Једно од петоро деце у Европи жртва је сексуалног злостављања или сексуалног искоришћавања.

<sup>75</sup> Закон о ратификацији Конвенције Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања (Сл. гл. РС - Међународни уговори бр. 1/10)

<sup>76</sup> У време израде овог извештаја, Влада РС је прихватила један од предлога из Иницијативе Заштитника грађана да застара за кривична дела против полне слободе детета тече од пунолетства.

условима за рад, пошто локалне самоуправе нису обезбедиле средства за њихов рад, што је још један пример некоординираног и несинхронизованог рада надлежних органа.

Током 2011. године отворен је још један аспект остваривања права ове групе деце: њихово право на живот у породици и право да се о њима пре свих других брину њихови родитељи. Велики број родитеља деце са инвалидитетом, деце са сметњама у развоју и деце оболеле од тешких (па и леталних) болести, обратило се Заштитнику грађана питањима како да избегну мучно опредељивање између посла (и неопходног прихода) и детета које тражи двадесетчетворосатну негу и зашто не уживају помоћ и подршку државе ?

***ПОМОЋ ПОРОДИЦИ ЈЕ НЕОПХОДНА САДА И ОДМАХ...извод из притужбе:***

„...мајка сам девојчице која болује од фаталне, неизлечиве и ретке болести...Моја девојчица умире полако, болно и тешко сваки дан. Када ће бити онај последњи и задњи наш заједнички тренутак то нико не зна...По закону ове државе...имам право на боловање до дететове навршене пете године, уз овакву стравичну болест где дете неће оздравити, већ јој се стање погоршава и може да умре сваког дана. Моја принцеза је напунила пет година...треба да идем на посао, а онда не могу да се бринем о свом непокретном и тешко болесном детету.“

Заштитник грађана поднео је Народној скупштини Иницијативу за подношење амандмана на Предлог закона о социјалној заштити, којом је предложио да се родитељу који сам негује своје тешко болесно или вишеструко ометено дете призна статус „родитеља – неговатеља“ и право на посебну новчану накнаду, како би се допринело очувању породице и започетом процесу деинституционализације и исправила апсурдна ситуација да држава стимулише старање о деци смештеној у хранитељске породице, да предвиђа увећану надокнаду хранитељу који се стара о детету са инвалидитетом, а биолошким родитељима не нуди сличан или исти вид помоћи, иако су у далеко највећем броју случајева родитељи ти који су најкомпетентнији и са највишим степеном мотивације да се старају о детету. Нажалост, надлежни Одбор Народне скупштине није ни разматрао Иницијативу Заштитника грађана, а усвојена је одредба Закона о социјалној заштити (чл. 94. став 6. Закона)<sup>77</sup> која представља својеврсни (не само) правни цинизам.

У 2011. години је снижен остварени ниво здравствене заштите деце са психофизиолошким поремећајима, односно говорном патологијом, у односу на претходне године, и поред процене да између 20% и 30% деце у Србији има потешкоће са говором, што утиче на њихово образовање и социјализацију, иако је Влада Републике Србије 2009. године донела *Уредбу о Националном програму превентивне здравствене заштите деце са психофизиолошким поремећајима и говорном*

---

<sup>77</sup> Један од родитеља који није у радном односу, а који најмање 15 година непосредно негује своје дете које је остварило право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица у смислу ст. 1. и 2. овог члана, има право на посебну новчану накнаду у виду доживотног месечног новчаног примања у висини најниже пензије у осигурању запослених, кад наврши општи старосни услов за остваривање пензије према прописима о пензијском и инвалидском осигурању, ако није остварио право на пензију (Закон о социјалној заштити, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2011, чл. 94. ст. 6)



патологијом.<sup>78</sup> На тај начин доводи се у питање остваривање циљева које је Влада поставила *Националним програмом превентивне здравствене заштите деце са психофизиолошким поремећајима и говорном патологијом*. Не постоји ни уједначено стручно мишљење о препорученом броју, учесталости и дужини трајања третмана у лечењу психофизиолошких и говорних поремећаја. Посебно је забрињавајуће да је у 2011. години ниво здравствених услуга које се пружају деци са психофизиолошким поремећајима и патологијом говора на терет средстава буџета Републике Србије, нижи у односу на претходне године.

Заштитник грађана упутио је Мишљење Министарству здравља, Републичком заводу за здравствено осигурање и Институту за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, са препорукама да се врати достигнути ниво услуга здравствене заштите за децу са психофизиолошким поремећајима и/или патологијом говора, да се успостави тачна евиденција ове деце и здравствених услуга које су им пружене, као и да се иницира поступак укључивања капацитета других система (образовања, социјалне заштите) у откривање, превенцију и лечење психофизиолошких и говорних поремећаја деце.

### *Деца укључена у живот и рад на улици („Деца улице“)*

*„То је било пре 6 година, имао сам 6 година, кући нисмо имали ни динара“*

*дете, Београд*

Заштитник грађана спровео је у првој половини 2011. године истраживање о децјем просјачењу у Републици Србији<sup>79</sup> - прво свеобухватно истраживање ове појаве у Србији. Истраживање је показало да се узроци појаве децјег просјачења (и других активности деце на улици) недовољно разумеју. Степен заштите ове деце је недовољан, како због тешкоћа са идентификацијом, недостајућим личним документима тако и због непризнавања статуса жртве овој деци. Правни систем не препознаје у довољној мери чињеницу да је децје просјачење експлоатација деце и њихово злостављање и занемаривање, па ова деца - након достизања одређеног узраста - стичу својство извршиоца кажњивог дела.

Упућујући препоруке органима власти, које су део *Извештаја Заштитника грађана „Децје просјачење у Републици Србији“*<sup>80</sup>, Заштитник грађана пошао је од чињенице да је одговорност за децји рад и децје просјачење на свима – изузев на деци, да је одговорност државе вишеструка а да су ова деца чији је живот и/или рад повезан са улицом, увек и без изузетка, жртве експлоатације, злостављања и занемаривања.

### *Образовање деце*

Заштитник грађана је један од најагилнијих заговорника инклузије у образовању и подржавао је настојања Министарства просвете и науке да инклузивно образовање започне без одлагања школске 2010/2011. године, те је

---

<sup>78</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 15/2009

<sup>79</sup> Истраживање је спроведено у сарадњи са Удружењем грађана „Центар за интеграцију младих“ из Београда

<sup>80</sup> Јовић, Нешић, Бирчанин, Чолић „Децје просјачење у Републици Србији“, Заштитник грађана, 2011. Доступно и на <http://www.zastitnik.rs/> и <http://www.pravodeteta.rs/ci/aktivnosti/publikacije.html>



непосредно био укључен у процесе едукације чланова међуопштинских комисија за додатну образовну, социјалну и здравствену подршку деце, коју су надлежна министарства спроводила у првом тромесечју 2011. године. Ово своје опредељење, Заштитник грађана је доследно спроводио у поступцима по притужбама родитеља деце са сметњама и инвалидитетом, односно са неком развојном сметњом. Заштитник грађана оцењује да је ангажовање Радне групе за права детета Народне скупштине у значајној мери помогло да инклузивно образовање постане иреверзибилни процес.

#### **ДА ЛИ ШКОЛА УВЕК РАЗУМЕ ШТА СУ НАЈБОЉИ ИНТЕРЕСИ ДЕТЕТА?**

Одлична ученица седмог разреда, која је због повреде изостајала са наставе током целог другог полугидшта, упућена је на разредни испит, а потом и на понављање разреда, иако је током периода кућног лечења долазила у школу да одговара градиво и током тог периода била оцењивана најмање једном из свих предмета. У току поступка контроле, Заштитник грађана утврдио је бројне пропусте школе, укључујући и одбијање школе да поступи по налозима републичке просветне инспекције. Бројне препоруке које је школи упутио Заштитник грађана усмерене су на то да се ученици обезбеди адекватно одлучивање о њеном образовном статусу, уз поштовање закона, конструктивног приступа школе, а имајући у виду најбоље интересе детета.

Право детета на квалитетно образовање не задржава се само на питањима као што су начин извођења наставе, наставни програм или уџбеници, већ се простире на све активности које школе организују, начин на који школе воде рачуна о интересима ученика, однос запослених и ученика, законитост рада школа и поштовање обавезе школа да се приликом одлучивања о правима, обавезама и интересима руководе дететовим најбољим интересима.

Заштитник грађана осудио је праксу организованог упућивања деце да, у време предвиђено за редовну наставу, присуствују догађајима који по својој природи нису намењени децјем узрасту, нису део наставног плана и програма, нити су усмерене ка остваривању циљева образовања, те да се тиме установе образовања користе како би се обезбедио одговарајући број учесника на „друштвено пожељној“ манифестацији. Посебно се то односило на МУП, којем је Заштитник грађана и ранијим поводима указивао да се свака активност и свечаност полиције и других званичних органа у коју се организовано укључују деца мора у потпуности прилагодити деци, а не обрнуто.

Поступак процене квалитета уџбеника и њиховог одобравања оптерећен је низом неправилности и пропуста, укључујући и самовољно, правно неуређено и противзаконито поступање руководиоца оних органа управе чија је дужност да обезбеде да ученици имају квалитетне уџбенике.

## 2.4. РАВНОПРАВНОСТ ПОЛОВА

### 2.4.1. *Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта Заштитника грађана*

#### *Равноправност полова*

Иако је нормативни оквир готово заокружен, Заштитник грађана и даље уочава недостатке капацитета за примену законских прописа и практичних мера. Имамо разлоге и за задовољство и за бригу када оцењујемо постигнуто у промоцији улоге жене у нашем друштву и реалним донетима њеног положаја.

Позитиван тренд и потпуно оправдано је што имамо све више жена на истакнутим позицијама у друштву у законодавној, извршној и судској власти, све је више жена у Војсци Србије, па тако и међу официрским кадром. Током 2011. године промовисана је прва генерација поручника, након завршетка студија на Војној академији, али и у тзв. четвртој грани власти - независним телима. Требало би да жена буде још више, имајући у виду њихову заступљеност у броју становника и образовној структури<sup>81</sup>.

Појам родне равноправности у најширој јавности још увек се веома различито тумачи. Већина испитаника је одабрала: искорењивање насиља над женама - 64%; једнака финансијска моћ оба пола (47%); постизање равномерне заступљености на руководећим позицијама у политици и економији (44%); равномерна расподеле рада у домаћинству (41%). Међутим, овај проценат драматично опада код следећих одговора: искорењивање предрасуда према женама код становништва (37%), постизање равномерне заступљености жена у садржајима уџбеника, школских програма и медија (10%), коришћење језика који уважава припадност женском полу - родно сензитивног језика (6%).<sup>82</sup>

Због тога је реално рећи да бити жена данас у Србији није привилегија: жене раде на мање плаћеним местима у истој струци, брига о деци примарно је њихова мисија, трпе породично насиље, не ретко са смртним исходом, а починиоци не добијају адекватну казну.

Органи јавне власти, кроз организациону структуру и начине рада и даље често примењују стереотипе о родним односима, а породично насиље третирају као приватан однос мушкарца и жене, односно родитеља и деце.

Још нису довољно јасно дефинисани поступци и мере тзв. „стандардне процедуре“ а поступајући службеници имају широко, дискреционо право, да одлуче о начину поступања у конкретном случају. Ови проблеми требало би поступно да се превазилазе доношењем посебних секторских протокола о поступању надлежних органа, у складу са *Општим протоколом о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима*.

---

<sup>81</sup> [http://www.gendernet.rs/files/RR\\_u\\_broj\\_kama/ZenelMuskarci.pdf](http://www.gendernet.rs/files/RR_u_broj_kama/ZenelMuskarci.pdf) стр. 31

<sup>82</sup> Грађанке и грађани Србије о родној равноправности, Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење, Београд, 2010, стр. 8

Случајеви породичног насиља у Србији су и током 2011. године били забрињавајући. Наиме, до новембра 2011. године убијене су 44 жене од стране својих супруга, некадашњих супруга, садашњих односно некадашњих партнера<sup>83</sup>.

Држава је дужна да својим грађанима гарантује право на живот и живот без насиља, самим тим да својим грађанкама омогући заштиту када породица није најсигурније место за живот.

Заштитник грађана је уочио да надлежни органи своје активности углавном обављају кабинетски, у канцеларијама. Због тога је неопходно да се активности “изместе” на терен. Ово је од изузетног значаја у раду са вишеструко дикриминисаним женама, а у првом реду Ромкињама, инвалидкињама, старијим женама и женама у руралним срединама.

Примера ради, истраживање Ромског женског центра „Бибија”, из 2010. године, изведено је на узорку од 150 учесница (доби од 17 до 50 година) које претежно живе у четири неформална ромска насеља на територији Београда и Крушевца. Резултати истраживања су показали да су све учеснице у истраживању биле изложене неком облику насиља у породици – најчешће физичком (које представља доминантан облик насиља над испитаницама сваке животне доби). На другом месту по учесталости било је психичко, а потом економско (које је најизраженије у старосној групи 40-45 година) и сексуално насиље, а 90 % испитаница рекло је да су деца или била или су и даље сведоци насиља. Искуства удружења Ромкиња „Освит” из Ниша потврђују постојање предрасуда и стереотипа о Ромима у друштвеној заједници. Истраживање је указало на разлоге због којих се међу ромским женама насиље ретко пријављује надлежним органима и службама, наиме 90 % испитаница сматра да се Ромкиње – жртве насиља не обраћају надлежним органима и службама због страха да неће добити адекватну заштиту од насилника.<sup>84</sup> Резултати истраживања указују на потребу спровођења активности усмерених на сензибилизацији службених лица за рад са жртвама насиља, посебно женама из мањинских група.

Аутономни женски центар је кроз анализу трошкова буџетских корисника који поступају у складу са својим надлежностима у ситуацијама насиља у породици (директни мерљиви трошкови), утврдио да су минимални буџетски трошкови насиља према женама, који укључују само трошкове запослених у полицији, правосудном систему, систему социјалне и здравствене заштите (али не и организационе-административне трошкове ових услуга) у 2009. години, износили између 204,8 и 535,9 милиона динара. Процењује се да су стварни трошкови насиља у породици вишеструко већи јер обухватају и оне немерљиве и скривене трошкове - изгубљену економску добит, трошкове претрпљеног бола и патње, нарушено здравствено стање и сл. Овако процењени трошкови насиља

---

<sup>83</sup> Подаци узети из излагања Снежане Лакићевић на Одбору за равноправност полова Народне скупштине РС, 25. 11. 2011. године

<sup>84</sup> Национална стратегије за спречавање и сузбијање насиља над женама и насиља у породици, страна 14

према женама за целокупно српско друштво у 2009. години износили би између 1,6 и 4,1 милијарди динара.<sup>85</sup>

Увођење СОС телефона је значајно, али недоступно свим потенцијалним корисницама. Потребно је обезбедити једнак приступ органима свим грађанкама, у складу са њиховим потребама. У том циљу Заштитник грађана је прихватио предлог Мреже „Жене против насиља“ и упутио иницијативу локалним самоуправама да у својим буџетима обавезно предвиде средства за рад оваквих видова подршке женама, у које поред СОС телефона спадају и Сигурне куће, јер оне, нажалост, полако престају са радом, а нису као посебан институт уведене у Закон о социјалној заштити, којим би се створила обавеза за њихово успостављање и одрживост.

*Закон о социјалној заштити* није прецизно дефинисао оснивање и рад сигурних кућа за смештај жена и деце жртава породичног насиља, тако да је остало отворено питање интегрисања у систем социјалне заштите постојећих сигурних кући и финансирање њиховог рада из буџета. Уочено је да је знатан број сигурних кућа престао са радом, а организације цивилног друштва које су оснивале сигурне куће суочавају се са недостатком финансијских средстава за даљи рад, по завршетку пројекта финансираног донаторским средствима.

Заштитник грађана сматра да посебна пажња мора да се поклони старијим особама, посебно женама, када бораве у установама социјалне заштите, јер оне чине две трећине кориснице услуга у установама социјалне заштите.

Заштитник грађана уочио је и одсуство заинтересованости друштва да пажњу поклони женама осуђеницама на издржавању казне затвора, односно након повратка у средину после издржане казне. Положај лица лишених слободе једнако указује на системске пропусте, односно унапређење положаја ових лица, али без сагледавања специфичног утицаја мера на мушкарце, са једне и жене лишене слободе, са друге стране.

Здравствене услуге нису подједнако доступне свим женама. Објекти у којима се спроводи примарна заштита, домови здравља, а понегде и објекти намењени вршењу секундарне и терцијарне заштите, нису подједнако доступни свим групама жена. Мањи број установа здравствене заштите има гинеколошки сто прилагођен потребама прегледа жена са инвалидитетом, глуве жене имају отежане услове порођаја јер занемарљиво мали број медицинског особља користи знаковни језик и др.

### ***Права припадника сексуалних мањина***

Након одржавања Параде поноса 2010. године, Србија се у поштовању права ЛГБТ популације вратила корак уназад, ускраћивањем права овој популацији на слободу јавног окупљања у 2011. години, те су проблеми личне

---

<sup>85</sup>Доступно на

[http://www.womenngo.org.rs/images/publikacijedp/2011/Koliko\\_nas\\_kosta\\_nasilje\\_prema\\_zenama\\_u\\_porodici.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/publikacijedp/2011/Koliko_nas_kosta_nasilje_prema_zenama_u_porodici.pdf)

безбедности организатора Параде и припадника ЛГБТ популације, били у фокусу Заштитника грађана током 2011. године.

Заштитник грађана је у 2011. години одржао састанак са представницима организације „Прајд 2011“ о изазовима и препрекама у организацији Параде поноса у 2011. години и поновио своју подршку организаторима, пратећи истовремено рад надлежних државних органа задужених за обезбеђивање услова за одржавање Параде. У више наврата, у комуникацији са државним органима и у јавним, медијским наступима Заштитник грађана је истицао да остваривање гарантованих права припадника ЛГБТ није на штету било ког другог.

Током 2011. године изменама Закона о здравственом осигурању<sup>86</sup> уведено је право на операцију промене пола о трошку Републичког фонда за здравствено осигурање, што је унапређење права трансродних особа.

Такође, током 2011. године Заштитник грађана је завршио, у претходном периоду започете активности на прикупљању података о заштити људских права ЛГБТ особа, након чега је сачињен и објављен *Посебан извештај о стању људских права ЛГБТ популације у Србији*<sup>87</sup>, на основу кога ће предложити мере и активности из своје надлежности током наредног извештајног периода.

Заштитник грађана примећује недостатак интерсекторске сарадње и мултидисциплинарног приступа у свакој области друштвеног живота, у случајевима када је потребно обезбедити остваривање и заштиту права жена и ЛГБТ особа. Однос према ЛГБТ особама додатно је оптерећен и високим степеном нетолеранције и израженим стереотипима, до веома раширене хомофобије.<sup>88</sup>

Заштитник грађана напомиње да образовне власти и даље не показују пуну спремност да се обрачунају са вршњачким насиљем и дискриминацијом на основу сексуалне оријентације у образовним установама. Постоји незанемарљив број учбеника у којима се износе хомофобични ставови и није реткост да просветни радници у комуникацији са ученицима и даље репродукују овакве ставове. Ретка истраживања на ову тему показују велики степен хомофобичности код средњошколаца.<sup>89</sup> Томе доприноси и чињеница да *Закон о основама система образовања и васпитања у Републици Србији*<sup>90</sup> нема експлицитну забрану дискриминације по основу сексуалне оријентације ученика, већ у члану 44. који се односи на забрану дискриминације по различитим основама, након

---

<sup>86</sup> „Службени гласник РС“ бр. 57/2011

<sup>87</sup> <http://www.ombudsman.rs/attachments/Izvestaj%20LGBT.doc>

<sup>88</sup> Геј стрејт алијанса, „Корак по корак- Извештај о стању људских права ЛГБТ особа у Србији 2010.“, Београд, 2011 на [www.gsa.org.rs](http://www.gsa.org.rs) Према истраживању које су 2010. спровели ГСА и ЦеСИД, јавно мњење и даље „одолева“ чињеници да је хомосексуалност давно скинута са званичних листа болести, па чак 67% грађана тврди да је хомосексуалност болест. Међу врло забрињавајућим резултатима истраживања, између осталог, су и они који говоре да чак половина људи у Србији тврди да би одбацила своје ближње у случају да сазнају да су они хомосексуалци, као и да 90% грађана види другачију сексуалну оријентацију као велику препреку за дружење.

<sup>89</sup> Радоман, Марија Хелсиншки одбор за људска права у Србији, књига бр. 31. 2011 Према овом истраживању, додуше на недовољно репрезентативном узорку од 630 средњошколаца, 28,7% се може сматрати хомофобичним, 29,1% умерено хомофобичним, а само 27,9% је нехомофобично. Поред тога, 20% испитаника<sup>89</sup> би своје вршњаке ЛГБТ оријентације избацило из школе а 21% је неодлучно по том питању. Истовремено, ово истраживање показује да у Србији 20% средњошколаца има екстремно негативне ставове по овом питању, а мање од 20% либералне и међу либералнијима су девојчице. [www.helsinki.org.rs](http://www.helsinki.org.rs)

<sup>90</sup> „Службени гласник РС“ бр. 79/2005..52/2011

набрајања свих уобичајених основа дискриминације, наводи „као и по другим основама утврђеним законом којим се прописује забрана дискриминације<sup>91</sup>”.

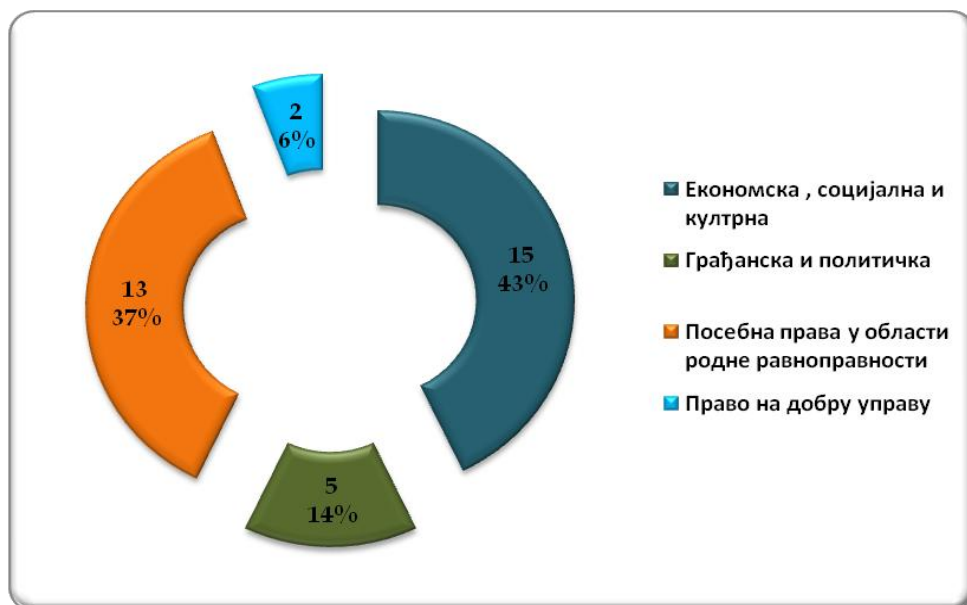
Пратећи и анализирајући поштовање женских људских права и права ЛГБТ особа током 2011. године, Заштитник грађана сматра да још увек није остварен задовољавајући ниво у раду органа јавне власти како би се унапредило поштовање права грађанки и ЛГБТ особа. Жене као и ЛГБТ особе су и даље маргинализоване групе грађана и због тога у мање повољном социјално-економском положају, што се негативно одражава у свим областима и на свим нивоима задовољавања њихових потреба.

#### ***2.4.2. Статистички преглед рада по притужбама у области родне равноправности и права ЛГБТ***

У 2011. години у области родне равноправности примљена је 34 притужба и то 27 писаних притужби од стране грађана а у 7 случајева је покренут поступак по сопственој иницијативи. Број примљених притужби у 2011. години је мањи за око 40% у односу на претходну годину.

Најчешће повреде права на која се указује у притужбама из области родне равноправности односе се на права из радног односа и социјалну заштиту као и на велики број случајева породичног насиља и посебних повреда права која се тичу маргинализованих категорија жена и ЛГБТ популације.

**Графикон 8. - Притужбе према повређеним правима**

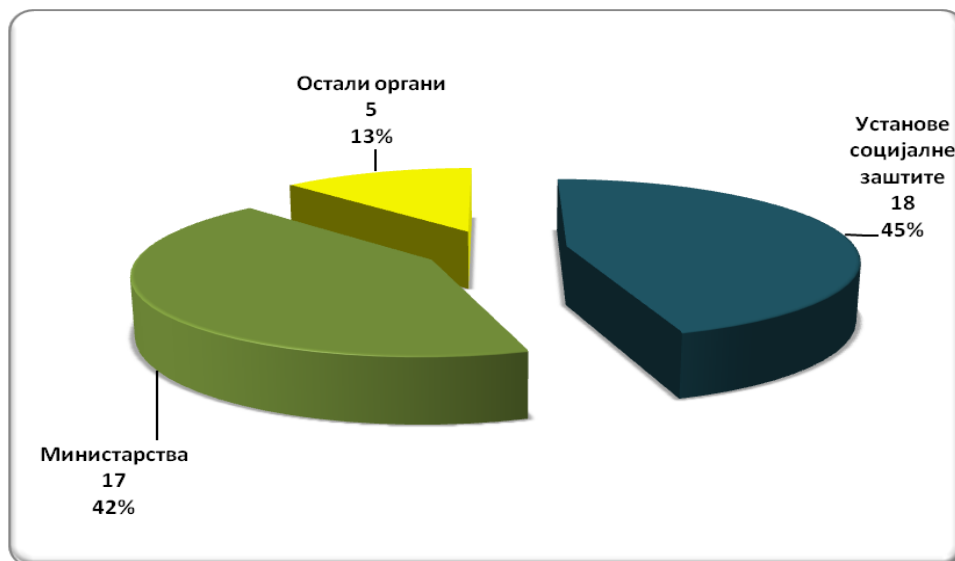


Притужбе претежно указују на евентуалне пропусте у раду министарстава унутрашњих послова и рада и социјалне заштите (17) и установа социјалне

<sup>91</sup> „Службени гласник РС“ бр. 46/2010..40/2011

заштите тј. центара за социјални рад (18), док се преостале притужбе односе на остале органе (5).

**Графикон 9. - Притужбе према органима на чији рад се односе**



Од 34 притужбе у 2011. години из области родне равноправности, окончан је поступак на 15 притужби. Поступци по поднетим притужбама у 2011. години окончани су одбачајем у 9 случајева, и то због ненадлежности (6), неблаговремености (1), неуредности (1) и неовлашћеног подносиоца (1). Поступак је завршен у 6 случајева и то: обуставом поступка (2), одустанком притужиоца (2) а у два случаја није било основа за даље вођење поступка.

Поступање по притужбама пренетим из претходне две године (укупно 14 предмета) завршено је тако што је поступак обустављен (7) тако што су органи сами отклонили недостатке у раду који су и довели до кршења права у овој области, притужба је одбијена као неоснована (4) тј. Нису утврђене повреде права након спроведеног поступка и 3 притужбе су одбачене због ненадлежности Заштитника грађана да поступа по њима.

#### ***2.4.3. Остварени резултати у 2011. години у области равноправности полова***

##### ***Насиље над женама***

Током 2011. године, проблем породичног, а пре свега родно заснованог насиља, остао је приоритет у раду Заштитника грађана у области родне равноправности.

Поступајући по сопственој иницијативи у случајевима породичног насиља у претходном извештајном периоду, Заштитник грађана је истраживао поступање надлежних органа на заштити, односно превенцији породичног, односно партнерског насиља. Резултат спроведених активности је *Посебан извештај о ситуацији породичног насиља над женама у Србији*<sup>92</sup> објављен половином 2011. године. У извештају је указано на забрињавајући тренд пораста породичног

<sup>92</sup> Доступно на <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1563>



насиља. Уочено је и одсуство сарадње између центара за социјални рад, полиције и здравствених установа. Такође, пракса је показала да се насиље често оправдава и минимизира. Све то потврђује да је и даље породица “небезбедно место за живот” чланова, пре свега за жену. Потврђује се ранија пракса да се активност надлежних органа спроводи тек након што насиље ескалира, тј. по наступању последице и завршава се санкцијом према учиниоцу. Превентивне мере заштите од насиља су спорадичне, стихијске, непланске и најчешће некоординисане.

**ЦЕНТАР ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД И ПОЛИЦИЈА ИМАЈУ ОБАВЕЗУ ДА  
ЗАШТИТЕ ЖЕНУ ОД НАСИЉА У ПОРОДИЦИ, НА НАЧИН КОЈИМ ЈОЈ СЕ  
НЕ УГРОЖАВА БЕЗБЕДНОСТ**

У поднетој притужби комшије су указале на породично насиље које трпи њихова комшиница од свог супруга. Током поступка, Заштитник грађана је утврдио да је Центар за социјални рад информисао евентуалног починиоца о поднетој пријави због насиља у породици. Изостала је међусобна размена информација о сазнањима током предузиманих активности на заштити жене од насиља између ова два органа, због пропуста поступајућег полицајца. У току дисциплински поступак против тог службеног лица, након чега ће Заштитник грађана одлучити о начину завршетка покренутог поступка.

*Положај старијих жена најбоље илуструје следећи пример:*

**НИКО НЕМА ПРАВО ДА ОДЛУЧИ О СМЕШТАЈУ У ДОМ ЗА СТАРЕ У ИМЕ  
ДРУГЕ ОСОБЕ**

Притужила је у поднетој притужби указала да је мимо своје воље, без сагласности смештена у приватни дом за старије. Заштитник грађана је спровео непосредни надзор, утврдио да притужила не жели да остане у дому и да приликом смештаја у дом, запослени дома нису претходно прибавили њену писану сагласност.

***Употреба родно сензитивног језика***

Употреба родно сензитивног језика није нормативно уређена. Међутим његово коришћење је од суштинског значаја и представља важан корак у постизању родне равноправности. Родно сензитивни језик је, пре свега, питање друштвене моћи и подразумева већу видљивост жена у језику, а његова доследна употреба у медијима и у политичком говору би значајно допринела повећаној видљивости жена у српском друштву.

Међупарламентарна унија је усвојила *План за кориговање садашње неравнотеже између учешћа жена и мушкараца у политичком животу*, у којем каже да: „Језик који се користи у законодавству треба жене и мушкарце да постави на равноправну основу и избегне било какву дискриминацију засновану на припадности одређеном полу“.

*Комитет министара Савета Европе донео је 1990. године Препоруке за државе о елиминацији сексизма у језику у којој је јасно изражен став о неопходности промене*



лингвистичке праксе на начин који обезбеђује да жене буду друштвено видљиве у јавној и службеној употреби.

Заштитник грађана је још 2009. године сачинио *Упутство о употреби стандардизованог говора*, намењено за интерну употребу, али се не може рећи да је модел заживео у пракси. Још увек је доминантан језик у мушком граматичком роду.

Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије усвојио је 2010. године *Јединствена методолошка правила за израду прописа*<sup>93</sup>. Одредбом из чл. 43. прописано је: *Изрази се у пропису употребљавају у мушком роду, осим ако природа ствари не захтева другачије* (чл. 43), тако да се не може рећи да је оно у сагласности са наведеним документима о употреби језика у женском роду.

#### **ШТА ЈЕ ИСПРАВНО: ТУЖИТЕЉКА ИЛИ ТУЖИТЕЉИЦА?**

Притужилац је тражио појашњење да ли је дозвољено, а ако јесте, који пропис регулише употребу родно осетљивог језика, у случају када одређени посао обавља жена. На пример: кад жена обавља функцију јавног тужиоца, да ли је јавна тужитељица и да ли је то допуштено у јавним документима. Заштитник грађана је указао да употреба родно осетљивог језика није уређена постојећим прописима, али да доприноси повећању видљивости жена у друштву.

#### **Забрана злостављања на раду (мобинга)**

Држава Србија је половином 2010. године усвојила *Закон о спречавању злостављања на раду*<sup>94</sup>, чија је примена отпочела у септембру исте године. С обзиром да Закон прописује судску заштиту код евентуалне злоставе на раду, Заштитник грађана није надлежна институција да поступа по притужбама у којима се указује на евентуалну злоставу на радном месту, али се онима који се за тај проблем обраћају Заштитнику грађана даје савет о начину поступања и органима који су за то поступање надлежни. Нажалост, не постоје ажурирани подаци о броју особа које су жртве мобинга на радном месту.

#### **ЗАШТИТИТЕ МЕ ОД ШЕФА, ШЕФИЦЕ!**

Неколико притужилаца је у својим притужбама Заштитнику грађана указало да се послодавци понашају насилно и да сматрају да су злостављане на радном месту. Не поштују им се достојанство, ускраћују информације, не дају смернице за рад, што утиче на њихово здравствено стање.

Користећи право да саветом из своје надлежности допринесе заштити и унапређењу права, Заштитник грађана је информисао притужитељке о начину заштите права, указујући и на значајан допринос цивилног друштва код заштите од злостављања на раду у судском поступку, обезбеђивањем услуга правне помоћи.

<sup>93</sup> „Службени гласник РС“ бр.21/2010

<sup>94</sup> „Службени гласник РС“ бр. 36/2010

## 2.5. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

### 2.5.1. *Опис проблема у специјалистичкој области са аспекта Заштитника грађана*

Нормативни основ заштите права особа са инвалидитетом је постављен, али још увек нису развијени делотворни начини за примену законских прописа и практичних мера. Због тога само делимично можемо бити задовољни резултатима постигнутим у вези са мерама којима се подстиче друштвена равноправност особа са инвалидитетом.

Пописом становништва и домаћинстава у 2011. години, прикупљени су подаци о особама са инвалидитетом који би требало да буду основа за планирање практичне политике и развијање институционалне подршке за спровођење социјалне инклузије ових грађана. Имајући у виду то да у Републици Србији не постоји јединствена база података о особама са инвалидитетом, подаци које је РЗС прикупио путем Пописа у 2011. години, посебно о њиховом функционисању и социјалној интегрисаности допринеће како бољем планирању мера, тако и њиховој ефикасној примени.

Док се резултати Пописа не објаве ове мере се заснивају на истраживањима удружења према којима особе са инвалидитетом представљају 6,5% укупне популације у Србији, односно око пола милиона становника, од којих је око 300.000 у радном добу (15 – 64 године)<sup>95</sup>. Резултати истраживања ЕАР из 2006. године указују на то да у Србији живи између 700.000 и 800.000 особа са инвалидитетом, а процењује се да их је око 330.000 у радном добу.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом<sup>96</sup>, у доброј мери, прати одредбе Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом које се односе на рад и запошљавање. Законом је омогућено да се примени принцип инклузивности приликом запошљавања особа са инвалидитетом, давањем првенства у запошљавању на отвореном тржишту, применом квота система. Овим Законом прописана је обавеза послодаваца да запошљавају особе са инвалидитетом.

Национална служба за запошљавање (даље: НЗС) према јединственом методолошком принципу води евиденцију о незапосленим особама са инвалидитетом, али с обзиром на то да не постоји обавеза пријављивања на евиденцију те службе, поменута евиденција, која се првенствен води због сагледавања стања и кретања на тржишту рада није потпуна. Треба поменути да Министарство економије и регионалног развоја располаже базом података о предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавању особа са инвалидитетом, као посебном облику њиховог запошљавања и радног ангажовања. Најзад, Пореска управа контролише обавезу запошљавања особа са инвалидитетом. Према подацима Центра за оријентацију друштва, Пореска

---

<sup>95</sup> „Особе са инвалидитетом и окружење“ (2001) Handicap International and the Center for Research of Democratic Alternatives (CRDA), Београд

<sup>96</sup> Сл. Гласник РС 36/2009

управа је од почетка примене Закона о запошљавању и професионалној рехабилитацији особа са инвалидитетом обавила 3.080 контрола током којих је донето 2.507 решења о уплати пенала у укупном износу од 953.739.237 динара и поднето 965 обавештења о покретању прекршајног поступка.<sup>97</sup>

Према подацима НЗС, у последњих годину и по дана посао је нашло је 5.290 особа са инвалидитетом. И поред тога, према подацима НЗС од 31. октобра 2011. године, посао тражи још 20.470 особа са инвалидитетом, а од тог броја 6.644 су жене. Готово половина особа са инвалидитетом на евиденцији НЗС има основно и осмогодишње образовање, диплому више школе има 349, а факултетску 259 особа.

Према саопштеним подацима, у 2012. години из буџетског фонда за подстицај запошљавања особа са инвалидитетом биће издвојено око 800 милиона динара за различите мере и програме подршке за запошљавање, као и друге мере које су у функцији запошљавања и унапређења положаја особа са инвалидитетом на тржишту рада<sup>98</sup>. Од значаја за особе са инвалидитетом су мере професионалне рехабилитације и мере активне политике запошљавања које спроводи Национална служба за запошљавање, које обухватају услуге усмерене на њихово мотивисање, унапређивање социјалних вештина, оспособљавање за одговарајући посао, запошљавање, одржавање запослења, напредовање или промену професионалне каријере.

Неразвијена политика запошљавања и одговарајућег професионалног оспособљавања условљавају то да се многе особе са инвалидитетом суочавају са сиромаштвом и принуђени су да потребе задовољавају кроз систем социјалне заштите. Међутим ни та права често не могу да остваре или заштите због архитектонских баријера које у великом броју случајева онемогућавају приступ установама социјалне заштите. Такође, ове установе им не пружају информације о правима која су им призната, начину како да их остваре или заштите. С друге стране, установе социјалне заштите немају довољно капацитета и људских ресурса да своје услуге прилагоде кориснику. Проблем представља и то што у буџетима нису обезбеђена довољна средства. Због тога се право на новчану социјалну помоћ, једнократну новчану помоћ, ограничава тако да исти корисник може то право да користи највише до три пута током године.

Заштитник грађана је, на основу приспелих притужби, уочио знатније разлике у положају особа са инвалидитетом зависно од подручја у којем живе. Повољнији положај је грађана с инвалидитетом који живе у урбаним срединама у односу на оне који живе у мањим, односно руралним подручјима удаљенима од већих градских центара. Према броју притужби у 2011. години, од којих је готово половина упућена од грађана из Београдског округа не би се могло тако закључити. Међутим, разлог мањег броја притужби грађана с инвалидитетом који живе ван Београда нису због тога што су они у повољнијем положају већ у

---

<sup>97</sup> Публикација “Запошљавање особа са инвалидитетом у републици Србији“ 2011, Центар за оријентацију друштва, стр. 107

<sup>98</sup> Министарство рада и социјалне политике поводом обележавања Међународног дана особа са инвалидитетом - 3. 12. 2011.

чињеници да у појединим срединама особе с инвалидитетом нису довољно упознате са својим правима, шта више многи од њих немају сазнања о томе да постоје могућности да траже неко право којим би унапредили квалитет живота.

Правну помоћ, држава мора да учини доступном свима, а нарочито грађанима који се суочавају са сиромаштвом или су у стању социјалне потребе. Према подацима о социјалном и економском положају особа са инвалидитетом, њима је, као због сопственог онеспособљења, тако и због тога што име је недоступан или отежан приступ услугама, ова помоћ потребнија у односу на друге грађане, Република Србија још увек није донела закон којим се уређује право на бесплатну правну помоћ, због чега особе са инвалидитетом, посебно менталним инвалидитетом не могу своја права на одговарајући начин да заштите у ни судском поступку, нити у поступцима које спроводе други државни органи. Ову чињеницу потврђује више од две трећине примљених притужби у 2011. години у којима притужиоци наводе да због непознавања прописа и због недостатка средстава за ангажовање адвоката нису тражили одговарајућу правну заштиту. Заштитник грађана је запазио и то да није задовољавајуће поступање органа у пружању помоћи и информисању притужилаца о правима и начину њиховог остваривања и заштити, али и то да грађани нису довољно информисани о раду служби правне помоћи.

Озбиљан недостатак у пракси носилаца јавне власти и законодавству јесу постојећа решења и пракса у вези с утврђивањем пословне способности. Наиме, неусаглашеност прописа и праксе судова у поступку лишавања пословне способности са чланом 12 Конвенције о правима особа с инвалидитетом условљава проблеме у вези с остваривањем других људских права. Основни проблем је у томе што потпуно лишавање пословне способности има за последицу то да је огроман број пунолетних особа са инвалидитетом, а то су углавном особе са менталним и интелектуалним инвалидитетом, онемогућено да оствари право на рад и по основу рада. Овакав приступ, указује на то да упркос усаглашавању националног законодавства са међународним стандардима заштите особа са инвалидитетом недостају мере практичне и координиране политике и праксе која би се унапредила интерсекторском сарадњом носиоца те политике и мултидисциплинарни приступ решавању проблема особа са инвалидитетом.

У притужбама Заштитнику грађана, особе са менталним или интелектуалним инвалидитетом указују на то да упркос томе што је њихов инвалидитет неспоран, да би користили мере афирмативне акције то стање морају да потврде налазом вештака у оквиру система пензијско инвалидске заштите, што раније није био случај. Међутим ови притужиоци наглашавају да се ментални инвалидитет/оштећење не утврђује на основу Правилника како се поступа приликом утврђења процента телесног оштећења. Због овог пропуста надлежног државног органа особе с овом врстом инвалидитета не могу да остварују права по основу инвалидитета - на помоћ и негу другог лица, увећани додатак за помоћ и негу, запошљавање јер системски њихов инвалидитет није препознат као особе са инвалидитетом.

За разлику од претходних година, током 2011. године Заштитник грађана је примио више притужби на рад органа старатељства у поступку лишавања пословне способности, односно одређивања старатеља, као и у случајевима упућивања на смештај корисника у установу социјалне заштите. Притужбе су подносили и старатељи и саме особе са менталним/интелектуалним инвалидитетом.

Заштитник грађана је уочио да центри за социјални рад, када поступају као орган старатељства не омогућавају да се особе укључују у поступак. Најчешће о њиховој судбини уз стручне раднике одлучују сродници, будући старатељи. Стручни радници органа старатељства не дају потпуне информације старатељима о начину вршења улоге старатеља, већ своју контролну улогу спроводе искључиво прегледом извештаја о раду које су старатељи обавезни да им достављају. Заштитник грађана је закључио да орган старатељства своје активности углавном спроводи формално, на нивоу законом прописане процедуре у овим случајевима, без индивидуализације могућности појединца и неопходних мера потребне подршке да остварује себе у друштвеном смислу, чиме се одржава пракса да се лишавањем пословне способности на најбољи начин штите права и интереси појединца.

Приступ јавним установама и услугама је особама са инвалидитетом још увек отежан. Уочен је напредак, нарочито у Београду и градовима у вези с уклањањем архитектонских баријера како би се особама са инвалидитетом омогућила приступачност објектима јавне власти и повећао ниво доступности услуга. Тако у тролејбусима на линији 22 у Београду особама у инвалидским колицима контролори помажу приликом уласка, смештаја и изласка из возила, Тролејбуси имају одговарајућу рампу за улазак и излазак особе у инвалидским колицима, као и одговарајући простор и механизам за смештај и обезбеђење приликом превоза једне инвалидне особе. Треба поменути и пример београдске општина Врачар која је финансираа уградњу лифта, у једини базен у Србији који самостално могу да користе особе са инвалидитетом.

Међутим, примери добре праксе нису на жалост устаљена поступања у вези с побољшањем доступности јавним установама и услугама особама са инвалидитетом. Шта више притужбама грађани указују на то да органи јавне власти нису постигле знатнији напредак. У свакодневном животу особе са инвалидитетом се суочавају са проблемом доступности информација у органима јавне власти јер нису постављене тактилне табле, не могу самостално да подносе захтеве органима јер обрасци нису доступни на Брајевом писму и не могу адекватно да затраже помоћ за заштиту права јер глуви и наглуви не могу путем СМС да затраже нпр. интервенцију полиције. Здравствени радници нису у довољној мери обучени за знаковни језик а нису у свим установама обезбеђени тумачи за знаковни језик што све указује на то да нису обезбеђене једнаке могућности за остваривању и заштити права.

У притужбама поднетим Заштитнику грађана, појединци односно организације цивилног друштва, указују на постојеће разлике код остваривања права у систему социјалне заштите цивилних и војних, ратних и мирнодопских инвалида. Један број организација цивилног друштва организовао је протест, 22.

09. 2011. године испред зграде Владе Републике Србије, тражећи изједначавање у правима са ратним војним инвалидима. Заштитник грађана је личним присуством подржао протест, као и претходне активности организација усмерене ка ресорном Министарству рада и социјалне политике, код предузимања мера за изједначавање права.

Током године, поред поступања по притужбама посебна пажња је посвећена анализи рада органа јавне власти. За унапређење њиховог рада у вези с остваривањем права особа с инвалидитетом значајно је правилно разумевање дефиниције инвалидитета која је дата Конвенцијом о правима особа с инвалидитетом и социјалног модела инвалидитета који из те дефиниције произлази.

Конвенција дефинише особе с инвалидитетом као особе “које имају дугорочна физичка, ментална или сензорна оштећења која у садејству с различитим баријерама могу отежати пуно и ефективно учешће тих особа у друштву на основу једнакости са другима.” Стратегија за унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији утврђује као Општи циљ 3: “социјалне здравствене и друге услуге базиране на правима и потребама корисника начинити доступним, у складу са савременим међународно-прихваћеним методама процене инвалидности и потреба.” Дакле, Стратегија поставља захтев за постепену али обавезну трансформацију система процене како би био функционалан, у складу са системом који пружа могућности и базира се на способностима особа са инвалидитетом.

Јасно напуштање система процене који се примењује у поступку остваривања права из социјалне заштите или пензију и медицинског приступа инвалидности у области рада допринело би како смањењу повреда појединих људских права (на рад, запошљавање) тако и развијању принципа заштите особа с инвалидитетом- недискриминације и једнаких могућности.

Закон о пензијском и инвалидском осигурању дефинише: “Телесно оштећење постоји кад код осигураника настане губитак, битније оштећење или знатнија онеспособљеност појединих органа или делова тела, што отежава нормалну активност организма и изискује веће напоре у остваривању животних потреба.”

Упоређујући наведену законску дефиницију са појмом инвалидитета према Конвенцији, телесном оштећењу и инвалидитету заједнички су (дуго)трајност и постојање одређеног оштећења, међутим, свако телесно оштећење не мора увек да има за последицу и спречавање пуног учествовања у друштву или учествовање на равноправној основи с другима. Разлог је томе што је телесно оштећење, као основа остваривања права у области пензијског осигурања настало и развило се у приступу осигурања за случај повреде на раду и професионалне болести. Сврха таквог приступа је била да се обезбеди обештећење запослених код настанка социјалних ризика у вези с радом, а за штету коју су ти запослени претрпели у поводу рада по налогу и за рачун њиховог послодавца. Уочено је да се телесно оштећење код остваривања права на

пензијско осигурање и даље третира као обештећење, накнада за изгубљену зараду због инвалидитета.

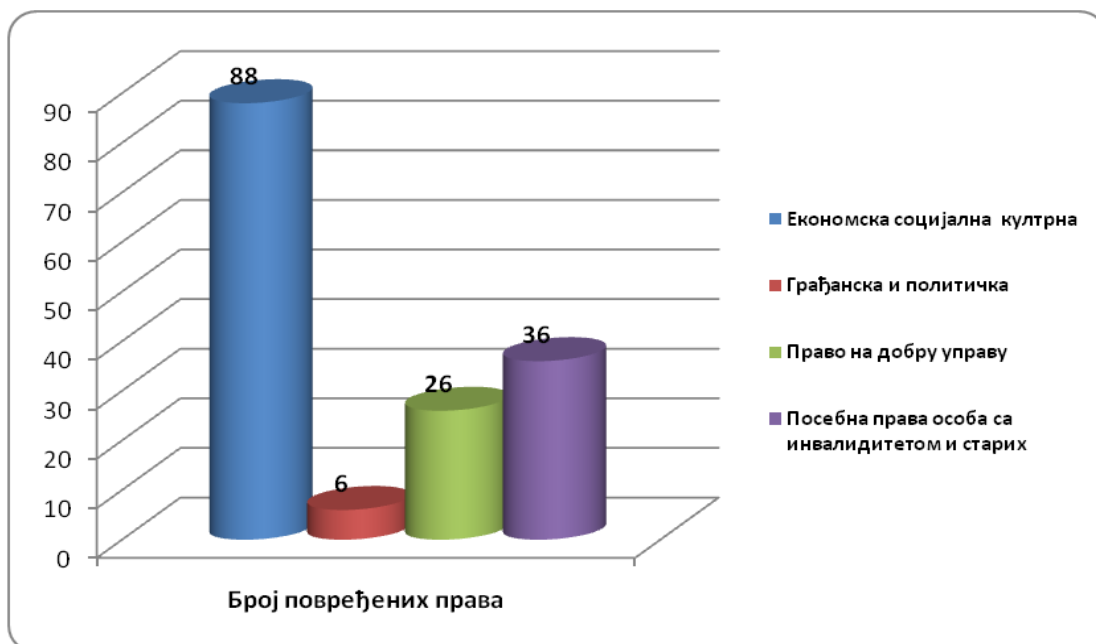
Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом који је је усвојен 2009. године, одустало се од поменутог концепта обештећења, односно уведен је социјални модел којим се инсистира на укључивању особе са инвалидитетом у друштвени живот кроз рад, према преосталој радној способности. У пракси се показује да ова разлика у дефиницији показује да нема довољно разумевања органа вештачења, није спроведена истовремено едукација лекара вештака који превасходно као правило спроводе медицинско вештачење кроз експертизу медицинске документације и оцену здравственог стања особе, што директно за последицу има онемогућавање законског циља, запошљавање особа са инвалидитетом, односно остваривање права на пензију. Тиме се открива једна од највећих бољки/недостатак система утврђивања индивидуалне процене потреба које произлазе из оштећења.

### **2.5.2. Статистички преглед рада по притужбама у области права особа са инвалидитетом**

Укупан број поступака Заштитника грађана у 2011. години у вези с повредом права особа с инвалидитетом је био 151. Од тога грађани су поднели 145 притужби, а по сопственој иницијативи је поступано у 6 случајева. Заштитник грађана је окончао рад у случају 71 притужбе (47%) а 80 притужби (53%) је и даље у поступку.

Највећи број притужби (88) је у области економских, социјалних и културних права, њих 66 је поднето због тога што су грађани сматрали да су им повређена права из пензијског и инвалидског осигурања, 11 притужби се односило на повреде права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица, а 3 притужбе на пропуст због непризнавања права на увећану накнаду за помоћ и негу другог лица.

**Графикон 10. Врсте повређених права**



*Напомена:* Број повређених права је увек већи од броја притужби, јер бројне притужбе указују на вишеструке повреде права.

Највећи број примљених притужби указује на пропусте у раду Републичког фонда ПИО (67), установа социјалне заштите (27), Министарства здравља (3) а остале се односе на правосудне органе, установе у области здравства, образовање, Националну службу за запошљавање, Министарство рада и социјалне политике, односно остале органе.

**Графикон 11. Притужбе према органима на чији рад се односе**



*Напомена:* Број органа је увек већи од броја притужби, јер појединачне притужбе понекад указују на повреде права грађана од стране више од једног органа.

У току 2011. године Заштитник грађана је покренуо 56 поступака контроле рада органа управе. Након спроведених поступака контроле и надзора, окончан је рад на 40 предмета и то: тужба је оцењена као неоснована (25), органи су отклонили недостатке (7), донете су препоруке (7) и у једном случају је притужилац одустао.

Поред поступања по притужбама поднетим 2011. године, заштитник грађана је поступао и по притужбама поднетим претходних година у укупно 31 случајева, које су решене на следећи начин: одбачајем као неосноване притужбе (12), отклоњеним недостацима од стране органа (8), ненадлежност заштитника грађана (7), донете су препоруке (2) и одустанак подносиоца (2).

### **2.5.3. Остварени резултати рада у 2011. години**

У првој половини 2011. године објављен је *Посебан извештај о стању у установама социјалне заштите за смештај старијих*, сачињеног након праћења стања у 13 установа социјалне заштите, геронтолошких центара и домова за пензионере и старе. Утврђено је да је питање цена услуга једно од најосетљивијих



питања, а корисници генерално сматрају да су цене превисоке за стандард односно квалитет услуга који им се за ту цену пружа. Нарочито је изражено незадовољство квалитетом и квантитетом исхране. Највећи проблем је што се обрачунски дан боравка корисника у установама за смештај старих процењује да кошта 947 динара док је цена смештајног дана у општим болницама 2900 динара<sup>99</sup>. При том, услуга коју пружају домови за старе је веома слична, па је разлика у средствима којима располажу драстична. Зато је за даљи опстанак геронтолошких центара неопходно да им се признају трошкови нивоа болничког дана у општим болницама, јер се само тиме реално покривају постојећи трошкови. С тим у вези неопходно је да се Министарство здравља и Министарство рада и социјалне политике договоре око тога.

Припремљен је, на захтев Високог комесара за људска права УН, одговоре на питања о правном и социјалном положају особа са инвалидитетом у Србији.

Један од резултата Заштитника грађана се односио на отварање проблема доступности банкарских послова и финансијских услуга особама са инвалидитетом. Наиме након што су НВО указале на проблем с којим се особе са инвалидитетом суочавају у сектору банкарског пословања и финансијских услуга Заштитник грађана је покренуо расправу и поступања органа која би требало да доприносу решењу ових проблема. Утврђено је да ове особе нису у могућности да самостално располажу средствима на рачуну код пословне банке, било као физичко лице или заступник правног лица. Реч је о слепима, лицима без горњих екстремитета, особама са церебралном парализом и др. јер су онемогућене да својеручно потписују банкарску документацију. Заштитник грађана је одржао састанак са представницима Удружења пословних банака, након чега се обратио и гувернеру Народне банке Србије, очекујући од њега да предузме мере из своје надлежности, којима би се отклонили недостаци у пословању банака са клијентима са инвалидитетом.

---

<sup>99</sup> Цене у 2010. години

## 2.6. ДОБРА УПРАВА<sup>100</sup>

### 2.6.1. Ресор људских права, државне управе, локалне самоуправе, поверених послова локалној самоуправи и Косова и Метохије

У оквиру овог ресора у извештајном периоду се највећи број притужби грађана односио на непоступање органа локалне самоуправе по сопственим одлукама, у неким случајевима чак ни након упућене ургенције Заштитника грађана. Такође, била је отежана обнова уписа у матичне књиге рођених за подручја са Косова и Метохије а незадовољство грађана је исказано и на рад локалних комуналних предузећа.

#### *I Органи локалне самоуправе не спроводе сопствене одлуке*

Одређени број притужби које је Заштитник грађана примио у 2011. години указивао је на непоступање органа локалне самоуправе по сопственим одлукама, односно спровођење правоснажних и извршних управних аката. Ови случајеви су се углавном односили на непоступање инспекцијских органа локалне самоуправе по одлукама који су донели у вршењу инспекцијског надзора, услед чега су притужиоци истицали да долази до повреде основних људских права, а поред очигледне повреде принципа добре управе и правила управног поступка.

#### **Пример 1.: Локална самоуправа сама отклонила недостатак непосредно након обраћања Заштитника грађана**

Притужилац из Неготина обратио се Заштитнику грађана притужбом на поступање Инспекције за заштиту животне средине Општинске управе Неготин јер не спроводи сопствено решење којим је локалном комуналном предузећу забрањено даље коришћење пумпи за грејање док се не предузму мере заштите од буке коју притужилац трпи већ дуги низ година у свом стану. Након покренутог поступка од стране Заштитника грађана, Инспекција за заштиту животне средине Општинске управе Неготин је донела потребне акте за спровођење свог решења и спровела принудно извршење, а читав проблем је позитивно решен када су предузете мере и да се отклони сам извор буке, односно када су уместо дотадашњих старих пумпи за грејање, постављене нове бешумне пумпе. На тај начин је овај поступак пред Заштитником грађана успешно окончан, односно обустављен.

<sup>100</sup> У 2011. години дошло је до извесних организационих промена у начину функционисања Заштитника грађана. Некадашњи ресор „добре управе“ сада је подељен, према важећем Закону о министарствима на 15 ресора управе, према којима се сада прате пристигле притужбе грађана у оквиру „добре управе“.

Следи пример у ком орган локалне самоуправе ни након упућене ургенције, није обавестио Заштитника грађана о поступању по препоруци.

**Пример 2.: Органу локалне самоуправе упућена препорука ради отклањања недостатка**

Притужилац из Ћуприје је Заштитнику грађана поднео притужбу поводом непоступања Општинске управе Општине Ћуприја по сопственом решењу о уклањању бетонске оградe и предају у државину, као и закључку о дозволи извршења решења, који су донети 1995. године, односно 1997. године, а чијим неспровођењем је притужилац онемогућен у нужном прилазу својој кући.

Након покренутог поступка контроле правилности и законитости рада Општинске управе Општине Ћуприја, Заштитник грађана је Општинској управи Општине Ћуприја упутио препоруку да орган без одлагања предузме све неопходне мере, ради спровођења извршења решења и закључка о дозволи извршења решења, или да у складу са законом донесе други одговарајући управни акт, као и да орган у будућем раду благовремено и ефикасно спроводи, односно обезбеђује спровођење одлука сопствених органа.

Рок за поступање по препоруци је истекао 2011. године, међутим Управа Општине Ћуприја није обавестила Заштитника грађана о поступању по препоруци.

**II      *Отежана обнова уписа у матичне књиге рођених за подручја са Косова и Метохије***

Одређен број грађана обратио се Заштитнику грађана указујући на проблем са којим се суочавају у поступку обнове уписа у матичну књигу рођених за подручја са Косова и Метохије, које се воде пред надлежним органима (матичним службама) јединица локалне самоуправе. У неким случајевима о поднетим захтевима није одлучивано дуже од годину дана, услед чега су грађани били онемогућени да остварују остала права (права на лична документа, пребивалиште, новчане помоћи и сл.).

Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада матичних служби ЈЛС, поводом поднетих притужби, органи су отклањали учињене пропусте у раду и одлучивали о поднетим захтевима. Један од таквих примера је поступање Градске управе Града Јагодине која је, након обраћања Заштитника грађана, обавестила да је о поднетом захтеву одлучено и да је решење достављено притужиоцу.

**III      *Незадовољство грађана радом локалних комуналних предузећа***

Одређен број грађана обратио се Заштитнику грађана изражавајући незадовољство радом јавних комуналних предузећа основаних од стране јединица локалне самоуправе. У 2011. години грађани су се жалили на предузећа која су од стране општина или градова основана ради обављања делатности у области грејања, топловода, водовода, гасовода, инфостана, топлана и електрана, паркинг сервиса. Незадовољство је било због високо и незаконито одређених цена услуга, лоше пружање услуга, неизвршавање уговорних обавеза, незаконитог рада и сл.

#### **IV      Указивање локалној самоуправи на потребу решавања проблема који су из делокруга њихове изворне надлежности**

##### ***Пример 1: Указивање органу локалне самоуправе на потребу решавања проблема***

Притужилац из Београда је указао Заштитнику грађана на проблем са којим се суочавају житељи улице Браће Грим у Београду, јер на поменутој локацији не постоји дефинисан систем паркирања, односно нема обележених паркинг места, због чега грађани трпе штету, а њихова обраћања надлежном органу остају без икаквог одјека.

Поводом овог случаја, Заштитник грађана је упутио Секретаријату за саобраћај града Београда допис којим је указао на значај решавања проблема на који притужилац указује, интерес већег броја житеља овог дела Београда, као и све суграђане који користе поменуте саобраћајнице.

##### ***Пример 2: Упућивање мишљења органу локалне самоуправе у вези вршења своје изворне надлежности***

У извесним случајевима, Заштитник грађана је упућивањем мишљења органу локалне самоуправе указао на потребу предузимања мера, самостално или у сарадњи са другим државним органима, а како би се грађанима омогућила остваривање и заштита њихових права. Такав је случај Општине Љиг којој је упућено мишљење јер је својим поступањем омогућила вишегодишње неовлашћено заузеће некатегорисаног пута од стране приватних лица, због чега је локалним мештанима онемогућено његово коришћење.

#### **ЗАКЉУЧЦИ:**

Основни проблеми на која је Заштитнику грађана указано у овој области тичу се неспровођења одлука органа локалне самоуправе, односно неспровођење правоснажних и извршних управних аката којима су физичким или правним лицима налагане извесне мере; потешкоће приликом обнове уписа у матичне књиге рођених за подручја Косова и Метохије; незадовољство поступањем локалних комуналних предузећа, као и на проблеме приликом спровођења изворних надлежности локалне самоуправе.

У случајевима у којима органи нису сами препознали и отклонили пропусте у раду (спровођење одлука и обнова уписа у матичне књиге рођених), Заштитник грађана је, сходно својим овлашћењима, органима локалне самоуправе упутио препоруку о томе како би уочени недостатак требало отклонити или је давањем мишљења деловао превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.

У погледу непоступања органа локалне самоуправе по сопственим одлукама и проблемима уоченим у овој области, органима локалне самоуправе је посебно указано на принципе добре управе и начела управног поступка који предвиђају обавезу органа управе да странкама омогуће што лакшу заштиту својих права и интереса, водећи рачуна да остваривање њихових права и правних

интереса не буде на штету права и правних интереса других, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима. Такође је указано да је административно извршење циљ доношења управног акта и читавог управног поступка, као и да се правоснажно решење којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе може поништити, укинути или изменити само у случајевима који су предвиђени законом.

Заштитник грађана је у 2011. год. у предметима по којима због ненадлежности није могао да поступа, користећи своја посредничка овлашћења, као и право да пружањем добрих услуга и давањем савета делује превентивно у циљу унапређења рада органа управе и унапређења и заштите људских права, надлежним органима у јединицама локалне самоуправе упућивао дописе и мишљења указујући на битност и хитност решавања проблема из делокруга њихове надлежности.

У извесним ситуацијама у којима су овлашћења Заштитника грађана била ограничена, а то се посебно тиче притужби грађана на рад локалних комуналних предузећа, овај орган је у склопу својих саветодавних овлашћења, притужиоце упућивао на надлежне органе којима се могу обратити.

### ***2.6.2. Ресор просвете и науке, омладине и спорта, културе, информисања и информационог друштва и интелектуалне својине***

#### **ОБЛАСТ ПРОСВЕТЕ И НАУКЕ :**

Највећи број притужби грађана односи се на поступање високошколских установа приликом расписивања конкурса за студентске стипендије, студентске кредите, на бодовање и рангирање и упис на академске и струковне студије првог и другог степена. Одређени број притужби односи се и на усклађивање стечених академских, стручних, односно научних назива, затим на поступак акредитације и добијања дозволе за рад универзитета, као и на признавање стране високошколске исправе.

Имајући у виду да управни надзор над радом високошколских установа врши Министарство просвете и науке, поступање Заштитника грађана односи се на контролу рада надлежног Министарства, односно на утврђивање да ли је надлежно Министарство поступило у складу са законом и предузело мере предвиђене законом како би заштитило права студената. У одређеним случајевима, када то захтева хитност и када се ради о већем броју притужби које указују на неправилан и незаконит рад установе, а постоји могућност настанка ненадокнадиве штете, Заштитник грађана покреће поступак контроле законитости и правилности рада установе.

**Пример 1:** Студенти Електротехничког факултета Универзитета у Београду, поднели су притужбу Заштитнику грађана због, како је наведено, кршење ЗУП-а, повреде начела добре управе, непоштовање сопствених обавештења објављених на интернет страницама факултета у складу са Статутом Универзитета. У допуни притужбе достављен је акт Универзитетског омбудсмана, у ком је након спроведеног поступка УО утврдио пропуст у раду Електротехничког факултета и наложио наведеној установи да отклони утврђену повреду права подносилаца притужбе, по ком налогу није поступљено. Имајући у виду све наведено Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Електротехничког факултета Универзитета у Београду и затражио изјашњење о наводима из пријужбе. Поступак је у току.

У 2011. години у порасту је био број притужби студената које се односе на рад високошколских установа. Приметно је и да грађани често притужбе подносе овом органу и пре него што се обрате органима који врше контролу рада установа у области образовања, тако да је поступање Заштитника грађана, осим у изузетним случајевима када Закон то дозвољава, ограничено, односно базира се на прикупљању података о стању у наведеној области а ради евентуалног разматрања и предузимања мера на општем плану, а притужиоци се упућују на орган који врши контролу рада установа у области образовања. Такође, стиче се утисак да улога Универзитетског омбудсмана који контролише рад Универзитета у Београду, високошколских јединица у саставу Универзитета, осталих зависних правних лица и организационих јединица Универзитета, односно њихових органа, тела и служби, још увек није схваћена и прихваћена на прави начин а у складу са важећим прописима.

### **ОБЛАСТ ОМЛАДИНЕ И СПОРТА:**

Притужбе које је Заштитник грађана примио а које се односе на рад Министарства омладине и спорта односе се на ћутање администрације, односно на неодлучивање Министарства по захтевима грађана у законом предвиђеном року. Заштитник грађана, када утврди да су испуњени законом предвиђени услови покреће поступак контроле правилности и законитости рада Министарства, након чега у највећем броју случајева, орган управе отклони пропуст а поступак пред овим органом буде обустављен.

## ***Право на добијање одлуке у законском року***

*Пример:* Заштитнику грађана упућена је притужба у којој се тврди, а из приложене документације произилази, да је Министарство омладине и спорта донело решење којим је у вези управног спора поништило своје решење о промени лица овлашћеног за заступање Фудбалског клуба „Јединство“ из Старе Пазове. Истовремено, Министарство омладине и спорта пропустило је да по службеној дужности, сходно Закону о општем управном поступку, поништи и последице поништавања тог акта, односно да поништи два решења министарства која су донета на основу побијаног решења. Изричито се наводи да је подносилац притужбе упутио Министарству омладине и спорта захтев за оглашавање ништавим наведених решења, али да до дана обраћања Заштитнику грађана и поред ургенција, Министарство омладине и спорта није одлучило о овом захтеву.

Министарство је по покренутом поступку Заштитника грађана, поништило и предметна решења, па је након дописа подносиоца који је обавестио овај орган да је задовољан поступањем ЗГ, поступак обустављен.

## ***Државни орган не поступа по захтевима грађана на доследан начин и не поштује право грађана на обавештеност***

*Пример:* Притужιοци су поднели Заштитнику грађана притужбе, којима је указано на непоступање Министарства омладине и спорта (даље МОС) 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, током 2007. године обратили МОС дописима и захтевима за доделу националних спортских признања, као спортисти који су остварили запажене спортске резултате. Истовремено, притужιοци су се и накнадно непосредно обраћали МОС са захтевима за достављање обавештења о поступању по њиховим захтевима за доделу националних спортских признања, и то 22. децембра 2008. године, односно 6. новембра 2009. године. Међутим, од МОС нису примили никакво обавештење, како о својим правима, тако и о поступању по захтевима.

Након спроведеног поступка Заштитник грађана је утврдио да је МОС начинило пропуст у раду на штету права притужилаца јер је, кршећи принципе добре управе, пропустило да одговори на захтеве надлежних националних гранских спортских савеза да се притужιοцима доделе национална спортска признања, као и на дописе које су тим поводом упутили притужιοци.

На основу утврђених недостатака у раду, Заштитник грађана упутио је МОС препоруку да без одлагања, у оквиру својих законских овлашћења, образложено одговори на захтеве надлежних националних гранских спортских савеза да се притужιοцима доделе национална спортска признања, као и на дописе које су тим поводом упутили притужιοци.

Рок за поступање по препоруци је истекао у марту месецу 2011. године, међутим МОС није, ни након упућене ургенције, обавестило Заштитника грађана о поступању по препоруци.

## ОБЛАСТ КУЛТУРЕ

Заштитник грађана примио је одређени број пријужби на рад Министарства културе, информисања и информационог друштва у поступку доношења решења о додели признања за врхунски допринос националној култури односно култури националних мањина. Поступајући по наведеним притужбама, Заштитник грађана је од наведеног Министарства затражио изјашњење о наводима притужбе како би прибавио све неопходне податке за даље поступање и евентуално предузимање мера из надлежности овог органа. Поступак је у току.

### *2.6.3. Ресор рада*

У оквиру ресора рада, у извештајном периоду као и претходних година, су најбројније биле притужбе грађана у вези са остваривањем права на рад, избегавање послодаваца да пријаве ангажоване раднике на обавезно социјално осигурање, дужину трајања рада на одређено време, неисплаћивање зарада и сл.

#### *Остваривање права на рад*

Током 2011. године, грађани су се великим бројем притужби обраћали Заштитнику грађана указујући на проблеме у остваривању права на рад и права по основу рада. Највећи број притужби односио се на непоштовање одредаба Закона о раду од стране приватних послодаваца, а у нешто мањем броју случајева, грађани су изражавали незадовољство због повреда њихових права по основу рада у органу државне управе, јавној служби и органу јединице локалне самоуправе.

Преовлађујући став грађана је и даље да се у Србији посао добија и задржава захваљујући партијској припадности, родбинској или некој сличној вези. Када је реч о проналажењу одговарајућег посла, одређен број притужби односио се на неправилно или незаконито спровођење конкурса за пријем у радни однос, где су притужиоци, поред израженог незадовољства избором кандидата, неретко указивали и на формалне недостатке, попут тога да орган уопште не достави обавештење о изабраном кандидату, или не одлучи по приговору односно жалби кандидата који је учествовао на конкурс.

#### *Рад „на црно“*

Заштитнику грађана је често указивано и на све ширу проблематику „рада на црно“, односно на избегавање пријављивања ангажованих радника на обавезно социјално осигурање. У оваквим случајевима, ангажовани радници су без редовних зарада, без уплаћених пореза и доприноса, без елементарних права по основу рада, суочени са дилемом да ли пријавити послодавца и ризиковати губитак каквог - таквог посла, или остати на раду непријављен, готово без икаквих права.



### *Радни однос на одређено време*

Већи број притужби односио се на дужину трајања рада на одређено време. Иако је Законом о раду, радни однос на одређено време ограничен на годину дана, запослени овакав статус задржавају и по више година. Запажено је да послодавци у настојању да избегну примену ове одредбе Закона, закључују уговоре о раду са запосленима распоређујући их на друга радна места, а они настављају фактички да обављају исте послове.

### *Неисплаћивање зарада и других примања и избегавање уплате доприноса*

Великом броју грађана угрожена је егзистенција неисплаћивањем и нередовним исплаћивањем зарада. Нагласак је у великом броју притужби на непоштовању права запосленог и на друга примања, попут накнаде зараде за време привремене спречености за рад, накнаде за прековремени рад, за рад ноћу, неисплаћивање јубиларних награда, неисплатом отпремнине и слично. Иако је законска обавеза послодавца да осигура запослене на обавезно социјално осигурање и изврши уплату доприноса, честа су кршења тих законских обавеза, због чега велики број грађана нема у потпуности регулисан стаж осигурања и не може да оствари пуно право на пензију.

*Пример:* Заштитник грађана је поступајући по притужби притужиоца из Вршца, поднетој поводом поступања, односно непоступања Министарства одбране по његовом захтеву за обрачун и уплату доприноса за пензијско и инвалидско осигурање, утврдио да је Министарство одбране начинило пропуст у раду који је проузроковао повреду права притужиоца по основу рада и пензијског и инвалидског осигурања, јер није ефикасно поступило и предузело адекватне мере да се обрачунају и уплате доприноси у вези дела радног стажа који је он остварио као цивилно лице упућено на рад у иностранство. Заштитник грађана је Министарству препоручио да без одлагања предузме све неопходне мере како би се отклонио пропуст у раду органа управе начињен на штету притужиоца.

Министарство одбране је у потпуности поступило у складу са препоруком Заштитника грађана, након чега су се стекли услови да се поступак заврши.

### *Инспекција рада*

Већи број притужби односи се и на поступање инспекције рада, најчешће због, како се наводи, недовољног ангажовања тог органа или непредузимања одговарајућих законских мера у поступцима инспекцијског надзора. Притужиоци се Заштитнику грађана неретко обраћају када се инспекција рада огласи ненадлежном за поступање по њиховим пријавама (најчешће због околности да притужилац у тренутку подношења пријаве више није у радном односу) или када тај орган одбије њихов захтев за одлагањем извршења решења о отказу уговора о раду, те у случајевима када инспекција подносиоцу пријаве, односно притужиоцу, достави обавештење да у поступку спроведеног инспекцијског надзора нису утврђене неправилности код послодавца, када

притужилац од Заштитника грађана очекује оцену садржинске исправности такве одлуке, а што не спада у надлежност овог органа.

Анализом овлашћења Инспекције рада Заштитник грађана утврдио је да том органу управе треба проширити круг овлашћења и мера које је инспектор рада овлашћен да изрекне, како би био у могућности да обезбеди делотворнију заштиту радника. У сарадњи са Инспекцијом рада, предлог мера биће достављен Влади Републике Србије у виду иницијативе.

### ***Решавање о правима запослених у управном поступку***

Имајући у виду надлежности Заштитника грађана, на овом месту треба поменути и притужбе које се односе на органе државне управе и друге имаоце јавних овлашћења.

У таквим притужбама указује се на неправилно или незаконито вођење управног поступка у којем се одлучује о правима и обавезама запосленог, покретање и вођење дисциплинског поступка, непоступање по другостепеним одлукама органа или непредузимању адекватних мера у циљу унапређења положаја запослених према којима држава има извесне обавезе.

Пример: Притужилац из Ужица наводи и из приложене документације произилази, да је Републички геодетски завод (даље РГЗ), решавајући о притужилиним правима и обавезама из радног односа, од почетка текуће године неколико пута доносио решења о њеном распоређивању унутар органа и коефицијенту за обрачун и исплату зараде. Незадовољна поступањем органа, притужилац наводи да је на свако решење улагала жалбу Жалбеној комисији Владе, која је у другостепеним поступцима поништавала првостепена решења и предмет враћала на поновни поступак. Међутим, из навода притужбе и приложене документације даље произилази да се РГЗ у поновним поступцима није придржавао упутстава и ставова Жалбене комисије, доносећи сваки пут решења за која притужилац тврди да су идентичне или сличне садржине онима која су претходно поништавана у другостепеним поступцима, због чега поступак неоправдано дуго траје и притужилац трпи штету. Заштитник грађана покренуо је поступак контроле законитости и правилности рада РГЗ. Поступак је још у току.

### ***Непоступање по судским пресудама***

Са друге стране, у ситуацији када притужилац у судском поступку покуша да оствари заштиту права из радног односа, непоступање по правноснажним и извршним пресудама донетим у корист (бивших) запослених ствара потпуно оправдану правну негигурност, која оставља утисак да за повреде закона без већих потешкоћа може да се прође некажњено. Као посебан проблем требало би истаћи немогућност извршења правноснажних судских пресуда због блокада рачуна послодаваца.

Пример: Заштитник грађана је поступајући по притужби притужитељке из Бановаца – Дунав, која му се обратила незадовољна услед непоступања свог послодавца, МЗ Бановци Дунав, општина Стара Пазова, по

судској одлуци донетој у радном спору, утврдио да месна заједница Бановци Дунав није поступила по правноснажној и извршној пресуди Апелационог суда у Новом Саду, којом је Месна заједница Бановци Дунав обавезана да притужиљу распореди на послове и радне задатке сходно њеној стручној спреми, знању и способностима, накнади штету на име неисплаћених зарада, уплати преостале доприносе за обавезно социјално осигурање и исплати парничне трошкове.

Након спроведеног поступка контроле законитости и правилности рада МЗ Бановци Дунав, Заштитник грађана упутио је Месној заједници Бановци Дунав препоруку да је потребно да МЗ Бановци Дунав без одлагања предузме одговарајуће мере ради извршења правноснажне и извршне пресуде Апелационог суда у Новом Саду. У остављеном року за поступање по препоруци, МЗ Бановци Дунав обавестила је Заштитника грађана о мерама које је предузела у циљу поступања по препоруци овог органа и решавања притужиљиног радно - правног статуса. У конкретном случају, притужиљи је понуђено закључење анекса уговора о раду.

### *Престанак радног односа*

Честе су притужбе у којима грађани указују на незаконит престанак радног односа. И овде морамо напоменути да грађани неретко сматрају да су добили отказ, односно да им није продужен уговор о раду на одређено време, због неког од основа дискриминације, што се утврђује у поступку пред надлежним судом.

### *Закључци*

На основу искустава и сазнања до којих је Заштитник грађана дошао анализирајући притужбе које се односе на повреде права по основу рада и изјашњења органа према којима је покренут поступак контроле, може се закључити да би измене појединих прописа могле допринети стварању бољих услова за контролу законитости рада послодаваца и извршавање преузетих уговорних обавеза у односу на запослене, а потребно је и већа ефикасност у вођењу прекршајних поступака, како би прекршиоци закона били брзо и примерено кажњени за учињени прекршај. Ради ефикаснијег поступања инспекције рада пожељно би било повећање броја инспектора, побољшање техничких услова за рад, измена законских прописа, са посебним акцентом на потреби измене прописа који би омогућили лакше установљивање и кажњавање фактичког рада – рада на црно (да се уговори о раду налазе у пословним просторијама послодавца, да се закључени уговори региструју код надлежног државног органа), као и да инспектори добију већа овлашћења, попут овлашћења да захтевају лична документа на увид.

Требало би истаћи да је непримењивање или погрешна примена прописа који регулишу запошљавање, рад и радне односе од директног утицаја на егзистенцију грађана из ког разлога је неопходна константна, благовремена контрола примене ових прописа, предузимање адекватних мера у циљу

спречавања сваке врсте њихове злоупотребе и појачано санкционисање за сваки вид прекршаја.

#### ***2.6.4. Ресор социјалне заштите***

У области социјалне заштите притужбе грађана у 2011. години односиле су се на тзв. ћутање органа, односно на неодлучивање првостепеног органа по захтевима грађана на остваривање права из области социјалне заштите, као и на неодлучивање другостепеног органа по жалбама грађана у законом предвиђеном року.

Поступања Заштитника грађана у највећем броју случајева односила су се на покретање поступка контроле законитости и правилности рада другостепеног органа, Министарства рада и социјалне политике због неодлучивања по жалбама на одлуке првостепених органа, док су притужбе које се односиле на рад првостепеног органа због неодлучивања по захтевима за остваривање права из области социјалне заштите у највећем броју случајева одбациване као преурањене, а грађани су упућивани на надлежне органе којима се могу обратити.

#### ***Неодлучивање по жалби у законом прописаном року***

*Пример:* Заштитнику грађана је добио притужбу на рад Министарства рада и социјалне политике, због неодлучивања по жалби изјављеној на решење Центра за социјални рад Прешево, у законом предвиђеном року.

Поступајући по наведеној притужби, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства рада и социјалне политике, након чега је надлежно Министарство одлучило по жалби притужиље и донело одговарајуће решење.

Притужиља је обавестила Заштитника грађана да је накнадним поступањем Министарства рада и социјалне политике отклоњен недостатак у раду на који је указала у притужби, те је поступак пред овим органом је обустављен.

#### ***Пензијско и инвалидско осигурање***

Заштитник грађана је у априлу 2011. године упутио Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд) препоруке ради отклањања уочених пропуста у раду. Наиме, на основу до тада спроведених поступака контроле правилности рада Фонда, уочени су одређени недостаци који се, с обзиром на њихову учесталост, нису могли сматрати пропустима појединих организационих јединица.

Утврђени су следећи недостаци:

### ***Поступци пред првостепенним и другостепенним органима Фонда неоправдано дуго трају***

Заштитник грађана је утврдио да притужбоци на одлучивање по захтевима за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, као и по поднетим жалбама, чекају и по неколико месеци или чак година. Након покретања поступка од стране Заштитника грађана, Фонд је најчешће поступао по захтеву и доносио решење, због чега су притужбоци почели Заштитника грађана да доживљавају као некога ко „ургира“ код Фонда да се донесе решење о пензији, што је недопустиво, с обзиром на надлежност Заштитника грађана, као независног државног органа који штити права грађана и контролише рад органа државне управе и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 1. ст. 1. Закона о Заштитнику грађана).

У циљу отклањања наведеног недостатка, Фонду је упућена препорука да обезбеди да се одлука по сваком захтеву или притужби донесе у разумном року, без одлагања, а у сваком случају најкасније у законом предвиђеном року. Исто правило примењиваће се за одговоре на дописе грађана или одговоре на службене дописе. Ако из објективних разлога, због сложености поступка, односно питања која су покренута, одлуку није могуће донети у прописаном року, Фонд ће о томе обавезно обавестити грађанина и предузети све расположиве мере да се одлука донесе што пре.

#### **ОТЕЖАНО ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПОРОДИЧНУ ПЕНЗИЈУ**

**Пример:** Притужитељка је поднела притужбу која се односи на немогућност остваривања права на породичну пензију за њену ћерку, по смрти оца. Притужила је навела да се социјална администрација из иностранства више пута обраћала Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање због нерешавања по поднетом захтеву за породичну пензију, али без успеха. Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада Фонда, добијено је изјашњење у коме је наведено да је поступак за остваривање права на породичну пензију покренут обрасцима за везу код Чешког органа социјалног осигурања 5. 9. 2007. године, а који су достављени Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање, Одељењу за пензијско и инвалидско осигурање по међународним уговорима. Пошто није достављена сва потребна документација, затражена је допуна од чешког органа социјалног осигурања. Истовремено, чешки орган социјалног осигурања затражио је потврду стажа који је покојни осигураник остварио у Србији, што је и достављено чешком органу. Будући да из Чешке нису стизали тражени докази, закључком о обезбеђењу доказа од 17. 6. 2010. године, поново су затражени.

С обзиром на то да је поступак покренут 2007. године и није окончан до 2010. године, када се притужила обратила Заштитнику грађана, од Фонда је затражено да поступи по упућеној препоруци и оконча поступак.

Фонд је након тога обавестио Заштитника грађана да је након

достављања непотпуних доказа од чешког органа, 18. 10. 2011. године донето привремено решење којим је утврђено право на породичну пензију за дете и исплату од 27. 12. 2006. године. Решење је привремено до достављања војне књижице за покојног и школских потврда за дете које прима породичну пензију. На тај начин је 2011. године окончан поступак по захтеву поднетом 2007. године.

***Неажурност матичне евиденције резултира да Фонд често на грађане преваљује обавезу доставе података и/или поновну уплату доприноса и тако прикрива недостатак података о којима треба да води евиденцију***

На основу навода из притужби и спроведених поступака, Заштитник грађана је утврдио да надлежни органи не поседују уредну евиденцију о плаћеним доприносима, датуму стицања и престанка својства осигураника, стажу осигурања, висини уплаћеног доприноса, због чега Фонд обавезу достављања потребних података преваљује на грађане, односно грађане задужује већ плаћеним доприносима. Фонду је, у погледу уоченог недостатка, препоручено да води уредну и ажурну евиденцију о осигураницима, обвезницима плаћања доприноса и корисницима права и проверава тачност података унесених у пријаве за матичну евиденцију, на начин предвиђен законом.

Такође, један од великих проблема је и када доприноси нису уплаћени од стране послодавца, па се од осигураника тражи да их плате, јер органи који су надлежни да контролишу уплату доприноса (до 2003. РФПИО а од 2003. Пореска управа), нису поступали у складу са Законом.

Чест је проблем код потврде стажа осигурања оствареног у другим републикама или у другим државама, као и потврде стажа оствареног у Србији. Неки поступци дуго трају, јер страни носилац осигурања не потврђује остварени стаж, у ком случају Фонд ПИО може само да шаље ургенције и замолнице иностраном органу. Тада ни Заштитник грађана не може да оконча поступак по притужби, јер притужилац не може бити задовољан поступањем органа, с обзиром на то да није добио решење о пензији.

***Фонд обавезује грађане на повраћај преплаћеног износа пензије, до којег је дошло због пропуста у раду Фонда***

Уочено је да је, пропустом у раду Фонда, долазило до ситуација у којима је притужбиоцима донето решење којим је замењено привремено решење, али на мањи износ од износа пензије по привременом решењу. Код таквих ситуација, Фонд је обавештавао притужбиоце да је настао дуг који су дужни да надокнаде. У случајевима када је настао пропуст у раду службеника Фонда, који се негативно одражава на права и интересе грађана, Фонду је препоручено да се извини и последице пропуста отклони на најбржи могући начин, а грађанина обавести о праву на одговарајуће правно средство.



***Пример: Привременим решењем погрешно утврђен износ пензије, притужила обавезана да врати преплаћени износ***

Притужила се обратила Заштитнику грађана притужбом у којој је навела да јој је по коначном решењу утврђен мањи износ пензије од оног који је утврђен привременим решењем о пензији, због чега је била обавезана да врати преплаћени износ. Притужила даље наводи да се обраћала Филијали Крушевац, тражећи помоћ, јер није у стању да врати настали дуг, али јој је одговорено да дуг мора да врати. Истиче 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.

Будући да је чланом 25. став 5. Закона о Заштитнику грађана прописано да Заштитник грађана, изузетно, може покренути поступак и пре него што су исцрпљена сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблагоприятан рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе, покренут је поступак контроле законитости и правилности рада Фонда.

Филијала Крушевац је поново спровела поступак утврђивања, повраћаја и евидентирања преплаћеног износа пензије. Утврђено је да је привременим решењем погрешно утврђен износ пензије, до чега је дошло због погрешно утврђене зараде у 1986. години, која је утврђена у много већем износу него што је заиста износила и као таква је унета у базу матичне евиденције активних осигураника.

Имајући у виду да се притужбом именоване указује на пропуст у раду Фонда, који је већ утврђен и за који је Заштитник грађана упутио препоруку, од Фонда је затражено да поступи по упућеној препоруци. Фонд је обавестио Заштитника грађана да је Филијала Крушевац против именоване поднела тужбу Основном суду у Крушевцу, ради стицања без основа. Међутим, притужила је касније обавестила Заштитника грађана да је тужба одбачена, што још није потврђено од стране Фонда.

Предмет још није окончан и изискује додатну пажњу и праћење, имајући у виду да Фонд, и поред тога што је утврђено да је грешка начињена од стране службеника Фонда, још није известио Заштитника грађана о обустави враћања дуга.

***Акти Фонда којима се решава о правима и обавезама грађана имају недостатке односно не садрже све елементе предвиђене законским одредбама***

Будући да је чланом 199. Закона о општем управном поступку прописано које елементе решење треба да садржи, Фонду је упућена препорука да обезбеди да образложење сваке одлуке која може негативно утицати на права, обавезе и на закону засноване интересе грађанина, садржи све релевантне чињенице и

околности и конкретне разлоге због који је таква одлука донета. Фонд ће се уздржавати од доношења било које одлуке без чврстог утемељења или индивидуализованих разлога за доношење.

***Службеници Фонда неким странкама често не пружају сву потребну стручну помоћ, понашају се некоректно и нељубазно и на тај начин поступају супротно начелима добре управе***

На тај начин се крше одредбе Закона о пензијском и инвалидском осигурању које предвиђају 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. Због тога је Фонду указано да побољша и унапреди рад служби правне помоћи и обучи службенике који грађанима пружају стручну помоћ из области пензијског и инвалидског осигурања. Фонд ће указати службеницима организационих јединица да су дужни да у односима са грађанима буду услужни, коректни, љубазни и приступачни у комуникацији, као и да грађанима на њихов захтев пружају информације о поступку који се код њих води.

***Грађани који су се обраћали Заштитнику грађана притужбама на рад Фонда доживљавали су непријатности због тога***

Поједини притужиоци су наводили да су службеници Фонда изражавали негодовање према њима, због обраћања Заштитнику грађана притужбом на рад Фонда, а у неким случајевима им је речено да би своја права пре остварили, да се нису обратили Заштитнику грађана. У циљу превазилажења наведеног недостатка у раду, Директор Фонда ће упутити писано обавештење свим организационим јединицама којим ће подсетити да грађани не смеју трпети било какве последице, нити им се сме на било који начин замерати то што су искористили своје законско право и обратили се Заштитнику грађана, или пружили информације од значаја за поступак који Заштитник води. Неопходно је да поступање супротно тој обавези заштите и поштовања права грађана буде дисциплински санкционисано.

***Случајеви када је решењима утврђено својство осигураника по основу обављања самосталне делатности, а у вези са којима је Фонд по службеној дужности покренуо поступке ревизије и понављања појединачних поступака, тражећи достављање доказа о бављењу самосталном делатношћу***

Имајући у виду да су ревизија и понављање поступка регулисани одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању и Закона о општем управном поступку, као и да су ти поступци још у току, притужбе су одбачене као преурањене. При томе је наглашено да Заштитник грађана очекује да ће Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање започете поступке ревизије, односно понављања појединачних поступака у свему спровести у складу са својим законским овлашћењима и надлежностима и донети адекватне, на закону засноване одлуке, те да се тек након окончања поступака који воде надлежни органи Фонда, и евентуалног коришћења расположивих правних средстава, може искористити могућност подношења притужбе Заштитнику грађана, у складу са законом.



## *Поступање Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање по препорукама Заштитника грађана*

Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање је, у року за поступање по препорукама, доставио Обавештење о предузетим мерама и поступањима по упућеним препорукама. У поменутом Обавештењу наведено је да су све активности Фонда усмерене на постизање што бољих резултата у погледу благовременог одлучивања о поднетим захтевима. Како се даље наводи, резултати рада у 2010. години и првих пет месеци 2011. године, што се тиче првостепеног органа, показују да се број захтева који се решавају у законском року повећава и да се смањује број нерешених захтева.

У циљу благовременог обавештавања грађана о немогућности решавања њихових захтева у законском року, донета су два упутства: Упутство Дирекције Фонда о обавезном обавештавању странака, по примљеним ургенцијама, у вези са доношењем управног акта по поднетим захтевима за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања од 14. 6. 2011. године, које се односи на првостепени орган и Упутство Дирекције Фонда о обавезном обавештавању странака, по примљеним ургенцијама, у вези са доношењем управног акта по поднетим захтевима за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања од 14. 6. 2011. године, које се односи на другостепени орган одлучивања.

У достављеном Обавештењу, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање навео је да ће у периоду од 1. 7. 2011. до 3. 12. 2011. године спроводити радње кориговања, односно допуњавања образложења механографских решења која се доносе приликом одлучивања о правима из пензијског и инвалидског осигурања.

У вези са проблемом непружања стручне помоћи неким странкама и некоректног односа службеника Фонда према странкама, такође су предузете активности на побољшању и унапређењу рада служби правне помоћи и самих службеника који пружају стручну помоћ и који су у директном контакту са грађанима, те се у том погледу наставља са континуираним инсистирањем Дирекције Фонда на већ предузетим мерама и спровођењем дисциплинских поступака према запосленима који своје радне обавезе не извршавају на одговарајући начин.

Након упућивања препорука, Заштитник грађана је обавештавао Фонд о пристиглим притужбама које се односе на утврђене пропусте. Фонду је достављен списак од 40 притужби примљених од упућивања препорука (април 2011), закључно са 30. 9. 2011. године, како би Фонд доставио обавештења о фази поступања по појединачним притужбама. Од поменутих 40 притужби, 7 се односи на обавезивање грађана на повраћај преплаћеног износа пензије, до којег је дошло због пропуста у раду Фонда, а преосталих 33 се односе на неоправдано дуго трајање поступка. У току је праћење поступања по овим притужбама.

## **2.6.5. Ресор здравља**

### ***Посебан извештај Заштитника грађана у области ресора здравља***

У овом делу извештаја Заштитник грађана жели да допринесе сагледавању стања остваривања права грађана на здравствено осигурање и адекватну здравствену заштиту, с једне стране, као и тешкоће и проблеме са којима се здравствене установе суочавају у свом раду, с друге стране, до којих је дошао током поступака вођених по притужбама грађана. Такође, Заштитник грађана жели да предочи чињенице до којих је дошао спроводећи сопствено истраживање кроз поступке контроле рада здравствених установа као и да препоручи мере које ће спречити да се данас и убудуће, догоде случајеви који би грађане - пацијенте и/или лекаре довели у ситуацију да им се ускраћују одређена права или отежава њихово остваривање.

Током 2011. год. у порасту је број примљених притужби грађана који се односе на остваривање права из здравственог осигурања, као и притужбе грађана на остваривање одн. ускраћивање права на здравствену заштиту од стране здравствених установа, али и Министарства здравља. Здравствени радници нам се обраћају због немогућности остваривања права по основу рада – вишегодишњи рад на одређено време, неодобравање специјализације и др. Синдикати здравствених радника, у поднетим притужбама тврде да у здравственим установама нису правилници, уговори и анекси уговора о раду у сагласности са законима и уредбама у делу који се односи на зараде здравствених радника, као и да су изабрани доктори преоптерећени наметнутим обавезама вођења административних евиденција што директно умањује квалитет здравствених услуга које пружају пацијентима.

Заштитнику грађана, цивилни сектор и удружења пацијента, указује на проблеме са којима се суочавају грађани у поступку остваривања права из здравственог осигурања и здравствене заштите. Такође, грађани указују и на непримерено дуго трајање судских поступака по тужбама за утврђивање одговорности здравствених радника због наводно учињених дијагностичких одн. лекарских грешака које су имале за последицу смрт пацијената.

Грађани су се у 2011. год. обраћали Заштитнику грађана и притужбама које су се односиле на рад и поступање здравствених комора.

Општи утисак је да је Заштитник грађана је са ресорним министарством, као и министром здравља, остварио задовољавајућу сарадњу ради доприноса унапређењу рада органа власти у циљу потпунијег, правилнијег и ефикаснијег остваривања права и слобода грађана, као и учвршћивању поверења грађана у институције њихове државе.

### ***I. Права из здравственог осигурања***

Грађани у притужбама истичу да су им ускраћена и/или ограничена поједина права на здравствено осигурање поступањима надлежних филијала

РЗЗО<sup>101</sup> за здравствено осигурање, посебно приликом пријаве на здравствено осигурање, упућивање на лечење у установу секундарног или терцијалног нивоа, накнаду путних и других трошкова проузрокованих лечењем у установама ван места прбивалишта.

### 1. Отежано остваривање права на здравствено осигурање

*Пример:* Притужилац је након заснивања радног односа покушао да поднесе пријаву на здравствено осигурање са пратећом документацијом Републичком заводу за здравствено осигурање, Филијали у Новом Саду и добије здравствену књижицу. Међутим, речено му је да је документација непотпуна, тако да је четири месеца безуспешно покушава да добије здравствену књижицу, али ниједном приликом није добио потпуну информацију о томе шта је неопходно поднети уз пријаву на осигурање. При том поједини службеници Филијале били су изузетно нељубазни у поступању према њему.

Након што се Заштитник грађана обратио Републичком заводу за здравствено осигурање, притужилац је остварио право на здравствено осигурање и добио здравствену књижицу, чиме је поступак пред Заштитником грађана обустављен.

### 2. Овера здравствених књижица маркицама

Посебно је уочљиво повећање броја обраћања грађана крајем 2011. год. у време овере здравствених књижица за наредни период, након информација које су објављене у медијима, да је за оверу здравствених књижица неопходно да су се претходно определили за изабраног лекара. У својим поднесцима истицали су да би такво поступање филијала Републичког фонда за здравствено осигурање било незаконито.

Притужаоцима су упућена писана обавештења да нема основа за поступање Заштитника грађана по поднетим притужбама и при том им је указано на чињеницу да након што је измењен Закон о здравственом осигурању<sup>102</sup> у делу којим је регулисан поступак овере исправе о осигурању, прописано је да оверу здравствене књижице врши матична филијала на основу расположивих података, односно на основу доказа да је уплаћен доспели допринос у складу са законом, а да накнадна овера исправе може се извршити *под условом да је осигурано лице извршило избор изабраног лекара* у складу са овим законом и прописима донетим за спровођење овог закона. Са наведеним Законом у одређеном року су морали бити усаглашени сви подзаконски прописи који регулишу материју здравственог осигурања, што је урадио и Републички фонд за здравствено осигурање када је изменио Правилник о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите.

<sup>101</sup> Законом о изменама и допунама Закона о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 57/11), који је ступио на снагу 09. августа 2011. године, назив Републичког завода за здравствено осигурање (РЗЗО) промењен је у Републички фонд за здравствено осигурање (РФЗО), те се из тог разлога у овом извештају наводе оба назива, зависно од времена пријема притужбе.

<sup>102</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 107/05, 57/11.

Истовремено су притужиоци подучени да, уколико сматрају да су наведени прописи – закон и подзаконски акт нису у сагласности са Уставом РС, могу поднети Уставном суду иницијативу за оцену њихове уставности.

### ***3. Неуједначена пракса првостепених лекарских комисија филијала Републичког фонда за здравствено осигурање приликом давања сагласности за упућивање на лечење у установу терцијалног нивоа***

*Пример:* притужиоци тврде се да им је повређено право на лечење због тога што су првостепене лекарске комисије територијално надлежних филијала својим оценама крајем 2011. године дале негативна мишљења за упућивање на стационарно лечење у Клинички центар Ниш. Истовремено се тврди да су пацијенти, са идентичним медицинским индикацијама- мултипле склероза, у претходном периоду без икаквих проблема остваривали здравствену заштиту у овој здравственој установи, уз претходно прибављене сагласности надлежних лекарских комисија. Притужиоци су истакли да су у филијалама добили усмена обавештења да се пацијенти *више* не шаљу на интервенцију у КЦ Ниш.

С обзиром да из навода притужби произилази да поступање филијале РЗЗО у конкретним случајевима може да буде несагласно претходној пракси и рестриктивно у погледу остваривања права грађана на здравствену заштиту, а имајући у виду околности притужбе (болест законом одређена као болест од посебног социо-медицинског значаја), Заштитник грађана је нашао да је оправдано да, применом члана 25. ст. 5. Закона о Заштитнику грађана, покрене поступак контроле законитости и правилности рада у поштовању права грађана и испита поштовање начела добре управе у раду лекарске комисије, односно поступајућих филијала за град Републичког фонда за здравствено осигурање и пре него што су исцрпљена сва правна средства.

Поступак је у току. Посебна пажња биће посвећена разматрању да ли су лекарске комисије у конкретним случајевима поступале на исти начин као што поступају или су поступале у другим сличним правним и фактичким ситуацијама, а ако није, да ли је за другачије поступање дала садржајне и на закону засноване разлоге. Дакле, кључно ће бити да ли је према притужиоцима поступљено у складу са начелом равноправности грађана у остваривању права која су гарантована републичким прописима.

### ***4. Неодлучивање по жалби у поступку накнаде путних трошкова насталих за време лечења***

*Пример:* Притужилац је поднео је притужбу којом је указао на проблеме са којима се суочава у поступку накнаде путних трошкова насталих за време лечења његовог малолетног сина. У поднетој притужби је навео, а што произилази и из приложене документације, да је против решења Филијале за поморавски округ Јагодина уложио жалбу директору Републичког завода за здравствено осигурање, али до дана подношења притужбе нисте добили одговор.

Притужба је одбачена као преурањена јер притужилац, пре обраћања ЗГ, није искористио сва расположива правна средства у циљу заштите права. . Истовремено је притужиоцу указано да има могућност да, уколико другостепени орган не донесе решење ни у даљем року од седам дана по

његовом накнадном захтеву поднетом другостепеном органу, по истеку тога рока може поднети тужбу Управном суду због недоношења захтеваног акта и тако покренете управни спор.

## **5. Неупућивање на рехабилитацију**

*Пример:* Притужитељка незадовољна поступањем првостепене и другостепене лекарске комисије Филијале РЗЗО за Сремски управни округ, али и начином и поступком остваривања права из обавезног здравственог осигурања и права на здравствену заштиту уопште, поднела је притужбу и затраживши од Заштитника грађана да пронађе решење за проблеме са којима се суочава након компликоване операције.

Након сагледавања навода притужбе, приложене документације и позитивно правних прописа, Заштитник није нашао пропусте у раду поступајућег органа. Притужила је обавештена да је притужба одбијена као неоснована и истовремено јој је указано да Заштитник грађана није овлашћен за давање мишљења из надлежности других, у конкретном случају, стручно – медицинских органа, нити је стручан орган који располаже потребним знањима.

## **II. Права из здравствене заштите**

У 2011. год. Заштитник грађана је примио велики број притужби којима грађани указују да им је ускраћено неко од права из области здравствене заштите или сматрају да им није пружено у одговарајућем обиму и на одговарајући начин. Појединим притужбама је указивано на изузетно некоректан однос здравствених радника према притужиоцима. Такође, у порасту је и број примљених притужби којима су се грађани истицали да услед пропуста у лечењу, начињених дијагностичких и/или лекарских грешака, дошло до одређених последица па и смрти пацијената а поједини притужиоци су од Заштитника грађана тражили савет коме да се обрате у циљу заштите права, док су поједни грађани очекивали да покрене одговарајуће судске поступке у циљу утврђивања одговорности поступајућих здравствених радника. Притужиоци су подносили притужбе и на рад и поступање здравствених комора, а и запослени у здравственим установама, као и струковни синдикати, обраћали су се Заштитнику грађана тражећи заштиту права по основу рада.

### **1. Ускраћивање пружања здравствене услуге и непоступање заштитника пацијентових права**

*Пример:* Заштитник грађана је примио притужбу, којом је притужилац исказао незадовољство поступањем односно непоступањем заштитника пацијентових права и лекара Института за кардиоваскуларне болести „Дедиње“, у Београду.

Увидом у притужбу и приложену документацију утврђено је да је притужилац, незадовољан поступањем лекара у овој здравственој установи, поднео приговор заштитнику пацијентових права а истовремено и притужбу Заштитнику

грађана.

С обзиром на чињеницу да, у конкретном случају, пре подношења притужбе Заштитнику грађана притужилац није покушао да оствари и/или заштити остваривање права пред надлежним органима управе – заштитником пацијентових права и Министарством здравља, обавештен је да је притужба преурањена.

## ***2. Изузетно некоректно поступање здравствених радника***

*Пример:* Заштитник грађана примио је притужбу, којом је тражена од овог државног органа заштита, односно остварење права и слобода које гарантује правни поредак Републике Србије. Притужбом је наведено да је притужитељка у Дому здравља „др Сима Милошевић“, у Београду, када је одвела своју малолетну кћерку на офтамолошки преглед, била изложена шиканирању од стране медицинске сестре са тог одељења, а да при том докторка, која је све време била присутна, није уопште реаговала.

Сагледавајући наводе притужбе, Заштитник грађана је утврдио да се у њој указује на посебно некоректан поступак према притужиљи и њеној малолетној кћерки, као и на ускраћивање права грађана да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, што је гарантовано републичким прописима.

Заштитник грађана узео је у обзир да се из навода притужбе може закључити да се њоме указује на суштински незаконит начин рада здравствене установе којим се свакодневно крше права већег броја грађана – пацијената те да је оправдано да, применом члана 25. ст. 5. Закона о Заштитнику грађана, покрене поступак контроле законитости и правилности рада у поштовању права грађана и пре него што су исцрпљена сва расположива правна средства.

Дом здравља је у достављеном изјашњењу обавестио Заштитника грађана да је директорка ове здравствене установе, одмах по сазнању за настали случај, одржала стручни састанак са особљем Службе за офтамологију, на којем је указала да се запослени према свим корисницима здравствених услуга морају понашати са уважавањем и поштовањем, а да се у непосредном телефонском контакту са притужиљом извинила и истовремено истакла да је уверена да се овакав или сличан догађај неће поновити у овој здравственој установи. Истим изјашњењем је наведено да је медицинска сестра санкционисана новчаном казном.

## ***3. Дијагностичка / лекарска грешка***

Притужиоци често подносе притужбе Заштитнику грађана у којима износе став да је приликом њиховог лечења, или чланова њихове породице, услед погрешне дијагнозе или начињене лекарске грешке, настала одређена последица (погоршање здравственог стања и сл.), па и смрт пацијента.

### ПОГРЕШНА ДИЈАГНОЗА

Пример: Притужила је поднетом притужбом указала на пропусте у раду лекара Ургентног центра КЦ Србије и Клиничко болничког центра Звездара приликом утврђивања дијагнозе и лечења њене, сада покојне, мајке. Истовремено је истакла да се у циљу остваривања одн заштите својих права, пре подношења притужбе, није обраћала ни једном од надлежних органа (ни унутар здравствених установа, ни ван њих) јер, како је навела, сумња у њихову објективност. У Заштитнику грађана је, како је истакла, препознала орган у који има поверење, и за који, верује да може нешто да промени у систему здравства у Србији.

Притужили је упућено писано обавештење којим јој је указано да Заштитник грађана у вршењу послова из своје надлежности може да поступа само у складу са уставним и законским овлашћењима, а да је неопходно да претходно покуша да заштити своја права иницирањем одговарајућих поступака пред заштитником пацијентових права, а потом евентуално и обраћањем здравственој инспекцији Министарства здравља.

С обзиром да из притужбе произилази да је мишљења да приликом лечења њене мајке није правовремено дијагностикован здравствени проблем односно да је начињена грешка, притужили је указано да Закон о здравственој заштити прописује да се под стручном грешком подразумева несавесно лечење, односно занемаривање професионалних дужности у пружању здравствене заштите, односно непридржавање или непознавање утврђених правила и професионалних вештина у пружању здравствене заштите, које доводе до нарушавања, погоршања, повреде, губитка или оштећења здравља или делова тела пацијента.

Такође је указано да лекар одговара за ону лекарску грешку која произилази из његовог несавесног поступања – дакле за грешке које су настале повредом стандарда дужне пажње или услед недостатка потребних знања и вештина. Постоје више врста одговорности за лекарску грешку – грађанска, кривична, прекршајна и дисциплинска. Одговорност лекара за начињену лекарску стручну грешку може се утврдити у поступцима пред различитим органима – правосудним и/или струковним, еснафским, и зависно од надлежности различитих органа могу се утврдити различити облици одговорности који за собом повлаче различите санкције, те је притужили у том смислу и дато обавештење.



#### **4. Притужбе у вези заштите права по основу рада**

Запослени у здравственим установама подносили су притужбе Заштитнику грађана, у којима су указивали да им је поједино право по основу рада ускраћено или ограничено.

##### **НЕОДОБРЕНА СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА ЗАПОСЛЕНОМ**

*Пример 1:* Притужила се обратила Заштитнику грађана изражавајући незадовољство поступањем Дома здравља „др Јован Јовановић Змај“, Стара Пазова, где је у сталном радном односу доктора медицине, због околности да јој, упркос бројним молбама, није одобрена специјализација клиничке биохемије. Од Заштитника грађана затражила је да јој, у „сарадњи са Министарство здравља помогне да буде упућена на специјализацију и измени одлуку којом је одбијен њен захтев“. Притужила је обавештена да Заштитник грађана није овлашћен да заступа грађане пред другим органима или да у њихово име саставља предлоге и друге правне акте, нити има овлашћења да мења одлуке надлежних органа.

##### **САМОВОЉА МЕДИЦИНСКИХ РАДНИКА**

*Пример 2:* Притужилац је поднео притужбу Заштитнику грађана којом је истакао да неправилним поступањем и самовољом појединих медицинских радника у Институту за ортопедско – хирушке болести „Бањица“, се нарушавају права запослених а да је њему незаконито престао радни однос. Притужилац обавештен да у циљу заштите својих права на рад и по основу рада, има могућност подношења тужбе надлежном суду ради поништаја решења о отказу уговора о раду, као и обраћања Инспекцији рада захтевом за одлагање извршења предметног решења.

Синдикати медицинских радника су се током 2011. год. више пута обраћали Заштитнику грађана указујући на проблеме са којима се запослени у здравству суочавају, првенствено у остваривању права по основу рада (вишегодишњи радно ангажовање на одређено време, неусклађеност уговора о раду са законским и подзаконским прописима, преоптерећеност изабраног лекара административним радњама...).

У 2011. год. Заштитник грађана је посебну пажњу у свом раду посветио контроли правилности и законитости рада здравствених услуга приликом пружања здравствених услуга у допунском раду. Поступке контроле правилности и законитости рада здравствених услуга Заштитник грађана је спроводио поступајући по примљеној притужби, али и по сопственој иницијативи.



## *Пружање здравствених услуга у Дому здравља Вождовац у Београду у допунском раду*

*Пример:* Заштитник грађана је почетком 2011. год. примио притужбу којом је указано на наводно посебно некоректно поступање Дома Здравља Вождовац приликом остваривања права из здравственог осигурања. Притужбом је истакнуто да је, због промена на дојци које је запазила, притужиља отишла на преглед код изабраног лекара опште праксе, у Дому здравља Вождовац у коме има отворен здравствени картон. Изабрани лекар јој је после прегледа издао упут за специјалистички преглед – ултразвучни преглед дојке. По упуту за специјалистички преглед који је издат у децембру 2010. године, у Служби за радиолошку и ултразвучну дијагностику преглед је заказан за готово шест месеци касније. На питање да ли се преглед, због природе могуће болести може обавити брже, пацијенткиња је обавештена да ултразвучни преглед дојке може бити обављен и у року од неколико дана, али у допунском раду, „ван радног времена лекара“ у истој здравственој установи, што је услуга која се посебно плаћа.

Притужиља сматра да је, с обзиром на све околности, суштински била приморана да закаже преглед у оквиру допунског рада, а не да на њега чека 6 месеци. Од стране здравственог радника Службе за радиолошку и ултразвучну дијагностику је обавештена да може доћи на преглед у одређеном термину. Приликом поновног телефонског контакта, здравствени радник јој је променио време прегледа. Пацијенткиња је тога дана отишла на закани преглед, а када је извршен услуга јој је наплаћена и издат јој је блок рачун и фискални рачун на коме је назначено прво време заказивања.

Поступајући по примљеној притужби у поступку контроле правилности и законитости рада Дома здравља Вождовац, у Београду, Заштитник грађана је утврдио да су у овој здравственој установи начињени пропусти на штету права грађана – подносиоца притужбе и других, као и права запослених у здравственој установи.

Кршења права грађана последица су незаконитог и неправилног начина на који је организован допунски рад ради пружања здравствених услуга - рентген и ултразвучних прегледа. У овој здравственој установи пацијентима са лекарским упутом нису у прописаном року од 30 дана обављани специјалистичко - консултативни и дијагностички прегледи – ултразвучни прегледи, нити су пацијенти на подобан начин обавештавани о својим правима за случај да се преглед не може обавити за 30 дана, већ су прегледи заказивани за и до 8 месеци унапред, док је пацијентима истовремено нуђено да преглед на који су упућени обаве у допунском раду лекара и другог медицинског особља, у року од неколико дана, за шта треба посебно да плате. Допунски рад обављан је у време редовног радног времена установе. Допунски рад обављан је без Законом прописане сагласности Министарства здравља а уговори о допунском раду закључивани су са радиолозима, који иначе имају скраћено радно време због штетности услова рада по њихово здравље.

Ради отклањања уочених недостатака упућене су препоруке Дому здравља да без одлагања престане са допунским радом без прописане формалне

сагласности Министарства здравља. И по евентуалном добијању сагласности, Дом здравља Вождовац сам ће обуставити допунски рад ако и чим утврди да је престао да постоји било који од услова за добијање сагласности, а посебно ако се формира листа заказивање, уколико је време заказивања дуже од 30 дана, за пацијенте осигуранике обавезног здравственог осигурања, и о томе ће обавестити Министарство здравља.

Такође, препоручено је да Дом здравља врати грађанима – пацијентима новчани износ који су платили за здравствене услуге које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем, а које су извршене у допунском раду од 01. 06. 2010. год. (од када Дом здравља обавља допунски рад без прописане сагласности Министарства здравља). Директору је препоручено да упути писано упутство свим организационим јединицама у којима се врше дијагностички прегледи – лабораторијске анализе, рентген прегледи и ултразвучни прегледи, којим ће запосленима указати на обавезу пружања усменог обавештења пацијентима о њиховим правима за случај да се индикована медицинска услуга не може извршити у року од 30 дана.

Дом здравља је у свему поступио по препорукама Заштитника грађана.

### ***Поступци контроле здравствених установа покренути по сопственој иницијативи***

Информације до којих је дошао Заштитник грађана током поступака контроле Дома здравља Вождовац, у Београду, као и Институту за онкологију Војводина, у Сремској Каменици указују на кршење прописа у појединим здравственим установама. Те информације су изазвале велику пажњу јавности и струковних удружења.

Полазне информације Заштитник грађана је прибавио од Министарства здравља Републике Србије<sup>103</sup>. Наиме, у циљу утврђивања да ли је Министарство здравља поступало у складу са законом прописаним обавезама у погледу вршења надзора над радом здравствених установа у којима се организује и обавља допунски рад, затражене су информације о броју случајева је Министарство здравља у претходној години спровело надзор над радом здравствених установа обухваћених Планом мреже, а који је за предмет имао контролу организовања и обављања допунског рада, као и прецизни подаци о тим здравственим установама. Истовремено је затражена и информацију о исходу спроведених поступака, као и одговарајућу документацију везану за спроведени надзор. Такође, затражене су информације о здравственим установама по чијим је захтевима за утврђивање испуњености услова за обављање допунског рада Министарство након 01. 8. 2010. год. дало позитивно мишљење, као и период на који се односи дато мишљење.

Актом Министарства здравља бр. 072-00-00145/2011-02 од 14. 3. 2011. год. наведено је да *циљне контроле у вези са допунским радом извршене су 2008. год. и 2009. год. ради сагледавања да ли је и у којим установама организован допунски рад и за*

---

<sup>103</sup> 117-370/11 – Заштитник грађана – Министарство здравља РС.

пружање којих здравствених услуга, а да у 2010. год. инспектори нису вршили циљане контроле. Истовремено, у прилогу акта су достављене „...неке од мера које су здравствени инспектори предузели...“. Међутим, информације са прецизно траженим подацима су изостале.

Имајући у виду да на основу добијених информације недвосмислено произилази да Министарство здравља, као орган који је надлежан да спроводи надзор над законитошћу рада здравствених установа у смислу Закона о здравственој заштити<sup>104</sup>, није предузимао потребне активности из своје надлежности, Заштитник грађана је посебну пажњу посветио прикупљању података везаних за организовање допунског рада и вођење листа заказивања и чекања на пружање здравствених услуга, као и раду заштитника пацијентових права.

Полазећи од Уставом и Законом успостављене обавезе и дужности Заштитника грађана да се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права<sup>105</sup>, Заштитник грађана спровео је у фебруару/марту 2011. године поступке контроле рада пет здравствених установа. Превасходни циљ спроведених поступка био је да се утврди да ли је при обављању законом прописаних послова пружања медицинских услуга пацијентима у тим здравственим установама било пропуста који за последицу имају кршење права грађана. Заштитник грађана је при том је посебно имао у виду да је Законом о здравственој заштити утврђено да сваки грађанин има право да здравственој заштити остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, односно има право на физички и психички интегритет и на безбедност његове личности, као и на уважавање његових моралних, културних, религијских и филозофских убеђења<sup>106</sup>, као и прописано право пацијента на све врсте информација независно од стања здравља, здравствене службе и начина како је користи, као и на све информације које су на основу научних истраживања и технолошких иновација доступне (чл. 27.).

Критеријуми за одабир здравствених установа здравствених установа у којима су спроведени поступци контроле правилности рада, били су различити нивои здравствене делатности - од примарног до терцијалног нивоа, и различити управни окрузи. Спроведени су поступци контроле правилности и законитости рада следећих здравствених установа:

1. Клинички центар Ниш<sup>107</sup>,
2. Дом здравља Шабац<sup>108</sup>,
3. Општа болница Ужице<sup>109</sup>,
4. Здравствени центар „Свети Лука“ Смедерево<sup>110</sup> и
5. Здравствени центар Кладово<sup>111</sup>.

---

<sup>104</sup> Чл. 242. Закона о здравственој заштити („Сл. Гласник РС“ бр. 107/05 ... 99/10).

<sup>105</sup> Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“ бр.79/2005 и 54/2007), члан 1. ст. 2.

<sup>106</sup> Чл. 25. ст. 1. Закона о здравственој заштити.

<sup>107</sup> 117-225/11 – Заштитник грађана – Клинички центар Ниш

<sup>108</sup> 117-371/11 – Заштитник грађана – Дом здравља Шабац.

<sup>109</sup> 117-519/11 – Заштитник грађана – Општа болница Ужице.

<sup>110</sup> 117-520/11 – Заштитник грађана – Здравствени центар „Свети Лука“ Смедерево.

<sup>111</sup> 117-646/11- Заштитник грађана – Здравствени центар Кладово.

Поступак контроле правилности и законитости рада здравствених установа обухватао је:

- обавештавање здравствене установе о покретању поступка;
- посета здравственој установи и разговор представника Стручне службе Заштитника грађана са директором установе;
- увид у документацију и податке којима здравствена установа располаже, а која је од значаја за поступак који ЗГ води одн. за остваривање циља његовог превентивног деловања;
- сачињавање белешке о обављеном надзору у здравственој установи и достављање здравственој установи;
- сагледавање прикупљене документације и захтев за накнадно достављање додатно потребне документације;
- оцена правилности рада здравствене установе приликом организовања и обављања допунског рада, као и вођење евиденције о листама чекања одн. заказивања за пружање здравствених услуга;
- обавештење здравственој установи о исходу поступка.

Добијене информације:

**Допунски рад** – У Клиничком центру Ниш и Општој болници Ужице обавља се допунски рад. Клинички центар Ниш пружа здравствене услуге у допунском раду без претходно добијене сагласности Министарства здравља на План за обављање допунског рада. Актом Министарства здравља бр. 130-01-0046/2010-02 од 15. 7. 2010. год. утврђено је да Општа болница Ужице испуњава услове за организовање допунског рада у Служби за ортопедију и трауматологију и Служби офталмологије.

У преостале три здравствене установе – Дом здравља Шабац, Здравствени центар „Свети Лука“ Смедерево и Здравствени центар Кладово, здравствене услуге се пружају искључиво у оквиру редовног радног времена. Као разлог неорганизовања допунског рада директори одн. помоћници директора истакли су да сматрају би организовање допунског рада донео поприлично тешкоћа, уз бојазан да не би могао да се обавља у свему у складу са законским прописима.

**Листе чекања – листе заказивања** – у ЗЦ Кладово и ДЗ Шабац не постоји потреба за заказивањем прегледа, а у ЗЦ „Свети Лука“ на здравствене прегледе, како прве тако и контролне, не чека се дуже од 30 дана. У Општој болници Ужице, уколико није могуће пружити одређену здравствену услугу у року од наредних 30 дана, пацијентима се издаје потврда о чему се уредно води евиденција.

У Клиничком центру Ниш за пружање здравствених услуга у Центру за радиологију постоје **листе чекања**, тако да се на снимање на магнетној резонанци чека око 2 и по месеца, ЦТ врата око 20ак дана а тела непуна 2 месеца.

**Кадар** – у свим здравственим установама је истакнуто да недостају доктори свих специјалности, најчешће специјалиста радиологије али и опште праксе, патологије, гинекологије и др.

Такође, у свим здравственим установама добијене су идентичне информације везане за упућивање лекара на специјализације, обезбеђивање адекватне замене у време трајања специјализације и повратак лекара након завршене специјализације. Наиме, здравственој установи се одобрава специјализација одређеног профила искључиво из разлога постојања потребе у тој здравственој установи за конкретном специјалношћу. План стручног усавршавања доноси здравствена установа на основу плана развоја кадрова у здравству који доноси министар. Здравствена установа доноси одлуку о упућивању лекара на специјализацију, на коју министар даје сагласност, обично након спроведеног интерног конкурса. Здравствена установа и лекар специјализант закључују уговор о упућивању на специјализацију. Од врсте специјализације зависи дужина одсутности конкретног лекара из здравствене установе. Комисија за рационализацију кадрова Министарства здравља одсутност лекара због специјализације не признаје као разлог за исказану потребу за повећањем броја запослених (лекар на специјализацији и даље је у радном односу у тој здравственој установи и бројчано улази у квоту запослених, иако је физички одсутан). За време његове одсутности здравствена установа обично са другим лекаром заснива радни однос на одређено. Републички завод за здравствено осигурање не одобрава средства за исплату зарада лекара на замени одсутног специјализанта, тако да здравствене установе из сопствених извора обезбеђују средства за плате тих лекара.

Посебан проблем, по наводима представника здравствених установа, са којим су се све здравствене установе суочиле је да доктор, по завршеној специјализацији, не испоштује уговорну обавезу и не врати се у здравствену установу која га је упутила на специјализацију, и поред чињенице да је на конкретну специјализацију упућен искључиво због потребе те здравствене установе.

*Сарадња са ресорним министарством* – представници здравствених установа, осим ЗЦ Кладово, истакли су да не наилазе на разумевање Министарства здравља у погледу решавања проблема недостајућег кадра. На одговоре Комисије за рационализацију кадрова, по захтевима за одобрење повећања броја запослених, чекају јако дуго, и обично су добијени негативни одговори.

Државни службеници Министарства здравља, по наводима представника здравствених установа, давали су усмена објашњења представницима здравствених установа која су у супротности са законским прописима. Приликом непосредног надзора од представника више здравствених установа, као нпр. ДЗ Вождовац, добијене су усмене препоруке о обављању допунског рада. Конкретно, информација о могућности несметаног наставка обављања допунског рада након истека времена важења претходно прибављене сагласности, је добијена *„од особе из Министарства која је задужена за допунски рад“* на састанку представника Министарства здравља са представницима здравствених установа који је током априла или маја 2010. год. одржан у Институту за јавно здравље „др Милан Јовановић Батут“.

На захтев здравствених установа за добијање сагласности на план за обављање допунског рада Министарство не одговара ни након више месеци.

Нпр. по захтеву Клиничког центра Ниш и Опште болнице Ужице (за магнетну резонанцу), који су поднети у новембру 2010. год., нису добијени одговори до дана спровођења надзора.

Здравствена инспекција је у свим здравственим установама вршила инспекцијски надзор, али ни у једној предмет надзора није било обављање допунског рада.

*Сарадња са Републичким заводом за здравствено осигурање* – здравствене установе нису указивале на недовољну сарадњу са РЗЗО. Али, сагледавањем документације прибављене у КЦ Ниш, утврђено је да је РЗЗО са овом здравственом установом закључио уговор о пружању здравствених услуга које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем, за које су формиране листе чекања, у допунском раду а да здравствена установа у моменту закључења уговора није испуњавала елементарне услове за отпочињање са допунским радом.

*Заштитник пацијентових права* – у свим здравственим установама правник, поред других послова, поступа и по притужбама пацијената. У ЗЦ Кладово заштитник пацијентових права је једини правник у тој здравственој установи.

Начин поступања по притужбама, одговори упућени пацијентима, како у погледу форме тако и садржине, битно се разликују. Поступање појединих заштитника пацијентових права по примљеном приговору, као нпр. у Клиничком центру Ниш, своди се на прослеђивање копија приговора лекару, или другом здравственом раднику на чији рад се односи, и његовог одговора пацијенту без икаквог налаза.

Као примери добре праксе могу се навести поступања заштитника пацијентових права у ДЗ Шабац, ЗЦ „Свети Лука“ Смедерево и ЗЦ Кладово, где се по примљеном приговору пацијента спроводи поступак у коме се утврђују одлучне чињенице за утврђивање основаности приговора и о налазу, са правном поуком, обавештава пацијент.

Број примљених приговора пацијената током 2010. год креће се од 7 (здравствени центри Кладово и Смедерево) до 50 (Клинички центар Ниш).

Периодичне извештаје, шестомесечне и годишње, сви редовно достављају Министарству здравља. По својој садржини годишњи извештаји су различити, заједничко за све је да садрже број примљених писаних приговора пацијената у посматраном периоду. Међутим, само извештаји заштитника пацијентових права у ЗЦ Кладово и ЗЦ „Свети Лука“ Смедерево садрже прегледне податке о броју под којим је заведен приговор, датуму пријема, име пацијента, на шта се односио, предузетим мерама и датум упућеног одговора.

У свим здравственим установама је истакнуто да нико од њих није добио ни једну повратну информацију, нити им је познато да ли се ти подаци од стране Министарства на било који начин обрађују и систематизују, као ни у које се сврхе користе.

Од момента установљавања заштитника пацијентових права, најпре 2002. год. по основу одлуке министра здравља, па касније и када је законом прописана

обавеза установљивања заштитника пацијентових права у свим здравственим установама, Министарство здравља је организовало само два едукативна састанка са њима.

Документација, прибављена приликом спроведеног непосредног надзора у здравственој установи, пажљиво је сагледана од стране Стручне службе ЗГ. Посебно је цењена усаглашеност прибављених докумената са позитивним прописима који регулишу остваривање права на здравствено осигурање и здравствену заштиту. Како су ЗГ, након сагледавања примљених информација и увида у приложену документацију, а у циљу оцене правилности и законитости рада Клиничког центра Ниш, овом органу су остала неразјашњена одређена питања везана за обављање допунског рада здравствених радника у овој здравственој установи, затражена је додатна документација. По комплетирању релевантне документацији, уочено је да је Републички завод за здравствено осигурање са овом здравственом установом закључио уговор о пружању здравствених услуга које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем, за које су формиране листе чекања, у допунском раду а да здравствена установа у моменту закључења уговора није испуњавала елементарне услове за отпочињање са допунским радом, те је од РЗЗО затражено изјашњење о овим околностима.

*Оцена правилности рада здравствене установе* – Као што је већ истакнуто, током спровођења поступка контроле рада здравствене установе посебна пажња је посвећена сагледавању организова и обављања допунског рада, као и вођењу евиденције о листама чекања одн. заказивања за пружање здравствених услуга.

Да би могао у потпуности да се сагледа правилност и законитост рада здравствене установе приликом организовања и обављања допунског рада, ЗГ је сагледао и законске и подзаконске прописе који регулишу ове области.

Одредбама чл 199. (у примени до 01. 12. 2010. год.) односно чл. 200. (у примени од 01. 12. 2010. год.) Закона о здравственој заштити *прописано је да здравствени радник запослен у здравственој установи и приватној пракси, који ради пуно радно време, може обављати одређене послове здравствене делатности из своје струке код свог послодавца, односно код другог послодавца, ван редовног радног времена, закључивањем уговора о допунском раду са директором здравствене установе, односно оснивачем приватне праксе. Истовремено је прописано да се уговор о допунском раду може закључити, између осталог, за пружање здравствених услуга здравствена установа пружа за потребе организације обавезног здравственог осигурања за које не може на другачији начин да обезбеди одговарајући кадар, као и за пружање здравствених услуга које здравствена установа пружа за потребе лица која немају својство осигураног лица у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање. Запослени здравствени радник који обавља послове по основу уговора о допунском рад, у може обављати те послове у укупном времену које не може бити дуже од једне трећине пуног радног времена.*

Одредбама чл. 25. истог Закона прописано да сваки грађанин има право да здравствену заштиту остварује уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, односно има право на физички и психички

интегритет и на безбедност његове личности, као и на уважавање његових моралних, културних, религијских и филозофских убеђења. Истовремено је прописано право пацијента на све врсте информација независно од стања здравља, здравствене службе и начина како је користи, као и на све информације које су на основу научних истраживања и технолошких иновација доступне (чл. 27.).

Правилником о начину, поступку и условима за обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси уређује се начин, поступак и услови, као и друга питања од значаја за организовање и обављање допунског рада здравствених радника у здравственој установи или приватној пракси. Здравствени радник запослен у здравственој установи и приватној пракси, који ради пуно радно време, може обављати одређене послове здравствене делатности из своје струке код свог послодавца, односно код другог послодавца, ван редовног радног времена - допунски рад, закључивањем уговора о допунском раду са директором здравствене установе, односно оснивачем приватне праксе (чл. 2. Правилника). Правилник је прописао, идентично као и Закон о здравственој заштити, за које врсте здравствених услуга се може закључити уговор о допунском раду - које нису обухваћене обавезним здравственим осигурањем у погледу садржаја, обима и стандарда, односно за здравствене услуге које се не остварују у складу са начином и поступком остваривања права из обавезног здравственог осигурања; које здравствена установа пружа за потребе организације обавезног здравственог осигурања, а за које не може на друкчији начин да обезбеди одговарајуће здравствене раднике као и за пружање здравствених услуга које здравствена установа пружа за потребе лица која немају својство осигураног лица у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање (чл. 2. ст. 2). Здравствена установа, односно приватна пракса дужна је да организује допунски рад у складу са законом којим се уређује здравствена заштита и овим правилником (чл. 2. ст. 3.).

За здравствену установу из Плана мреже здравствених установа Министарство утврђује да ли здравствена установа испуњава законом и Правилником прописане услове за организовање допунског рада, *односно за остваривање циљева и задатака организовања допунског рада. Здравствена установа може отпочети са обављањем допунског рада када Министарство утврди да за то испуњава прописане услове (чл. 5. Правилника). Правилником је прописано и да здравствена установа може организовањем допунског рада да обавља оне здравствене услуге, односно здравствену заштиту која се не обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања у складу са законом о здравственом осигурању (чл. 9).*

*Законом о здравственом осигурању* прописан је круг физичких лица обухваћених обавезним осигурањем - осигураници (чл. 17. - 22.), као и које се здравствене услуге обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања. Одредбама чл. 45. овог Закона прописани су износи у процентима од цене здравствене услуге који се обезбеђују из средстава обавезног осигурања за остваривање таксативно побројаних права осигураним лицима на здравствену заштиту. Истим Законом прописано је да за одређене врсте здравствених услуга које се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања и које нису



хитне може се утврдити редослед коришћења - листа чекања, у зависности од медицинских индикација и здравственог стања осигураног лица, као и датума јављања здравственој установи, с тим да време чекања не може да буде такво да угрози здравље или живот осигураног лица. Републички завод доноси општи акт којим утврђује врсте здравствених услуга за које се утврђује листа чекања, као и критеријуме и стандардизоване мере за процену здравственог стања пацијената и за стављање на листу чекања, најдуже време чекања за здравствене услуге, неопходне податке и методологију за формирање листе чекања (чл. 56. ст. 1. и 2.).

*Правилником о начину и поступку остваривања права из обавезног здравственог осигурања* таксативно су побројане здравствене услуге за које се може утврдити листа чекања (чл. 64. ст. 3.).

Организација здравственог осигурања уређена је *Законом о здравственом осигурању*, којим је прописано да обезбеђивање и спровођење обавезног здравственог осигурања обавља Републички завод за здравствено осигурање. Републички завод врши јавна овлашћења у обезбеђивању и спровођењу здравственог осигурања, као и у решавању о правима и обавезама из обавезног здравственог осигурања, у складу са овим законом (чл. 208.). Ради обезбеђивања и спровођења здравственог осигурања на територији Републике образују се филијале и Покрајински завод (чл. 210. ст. 1.). Овлашћења и одговорности филијале, територијална организација испостава филијала, овлашћења и одговорности Покрајинског завода, као и друга питања од значаја за рад филијала, односно Покрајинског завода, уређују се законом и статутом Републичког завода (чл. 210. ст. 4. ).

Одредбом чл. 186. Закона о здравственом осигурању прописана је обавеза Републичког завода за здравствено осигурање да организује и спроводи контролу извршавања закључених уговора са даваоцима здравствених услуга и спровођења закључених уговора између филијала и давалаца здравствених услуга. *Правилником о контроли спровођења закључених уговора са даваоцима здравствених услуга* уређена је организација, начин и поступак спровођења закључених уговора између Републичког завода и давалаца здравствених услуга.

*Законом о здравственој заштити* гарантује право на приговор пацијенту, коме је ускраћено, односно пацијенту који није задовољан пруженом здравственом услугом, односно поступком здравственог или другог радника здравствене установе. Приговор се може поднети здравственом раднику који руководи процесом рада или лицу запосленом у здравственој установи које обавља послове заштите пацијентових права - заштитник пацијентових права. Здравствена установа дужна је да организује рад заштитника пацијентових права а директор здравствене установе одређује заштитника пацијентових права. О свом раду подноси месечни извештај о поднетим приговорима директору здравствене установе, а шестомесечни и годишњи извештај управном одбору здравствене установе и Министарству. Заштитник пацијентових права самосталан је у свом раду и директор здравствене установе, односно други здравствени радник не може утицати на његов рад и одлучивање (чл. 39.).

Након спроведених поступака контроле правилности и законитости рада наведених здравствених установа (прикупљања информација у непосредном разговору са представницима здравствених установа и увида у документацију везану за обављање допунског рада и вођење листа заказивања и чекања на пружање здравствених услуга):

нису утврђене неправилности у раду Дом здравља Шабац, Опште болнице Ужице, Здравственог центра „Свети Лука“ Смедерево и Здравственог центра Кладово - након спроведених поступака контроле правилности и законитости рада преостале четири здравствене установе нису утврђене неправилности.

Утврђене неправилности у раду Клиничког центра Ниш (КЦ Ниш) и Републичког завода за здравствено осигурање (РЗЗО):

1. КЦ Ниш незаконито и неправилно обавља допунски рад, на штету права пацијената и запослених. Допунски рад отпочео је и обавља се без акта Министарства здравља којим се утврђује да су у КЦ Ниш испуњени услови за обављање допунског рада, што пропис заснован на закону предвиђа као претходни услов за обављање тог рада.

2. За допунски рад у 2011. години КЦ Ниш ангажовао је своје запослене ван њиховог редовног радног времена, али без уговора о обављању допунског рада, а у 2010. год. ангажовао је запослене по уговору о обављању допунског рада, за чије закључивање није било прописаних услова. Са троје запослених КЦ Ниш закључио је у 2010. години по два паралелна уговора о допунском раду, за исти временски период, тако да су допунски ради обављали двоструко. Током 2010. године, КЦ Ниш закључивао је уговоре о допунском раду и са запосленима који раде скраћено радно време због штетности услова рада по њихово здравље.

3. РЗЗО незаконито је закључио уговор са КЦ Ниш о пружању одређених здравствених услуга које су обухваћене обавезним здравственим осигурањем у допунском раду, иако Министарство здравља претходно није утврдило постојање услова за обављање допунског рада, што је законом прописан услов за закључивање уговора те врсте са РЗЗО.

Заштитник грађана је упутио препоруке КЦ Ниш и РЗЗО ради отклањања уочених недостатака у раду, као и у циљу унапређења остваривања права грађана и спречавања сличних пропуста у будућности. *Клиничком центру* препоручено је да:

1) без одлагања престане са организовањем и обављањем допунског рада за који нису испуњени законом прописани услови и Министарство здравља није утврдило испуњеност тих услова.

2) врати новац РЗЗО који је уплаћен на име извршених здравствених услуга из обавезног здравственог осигурања у допунском раду почев од 17. 6. 2010. год. па до дана добијања акта Министарства здравља којим се утврђује да су испуњени услови за обављање допунског рада.

3) Управни одбор КЦ Ниш размотриће степен појединачне одговорности руководства Центра за утврђене пропусте и донети потребне мере,

укључујући разрешења одговорних лица, а по потреби покренути и друге законом предвиђене поступке и о томе обавестити Заштитника грађана.

4) Убудуће, и по евентуалном добијању сагласности Министарства здравља, неће закључивати уговоре о допунском раду са запосленима који због штетности услова рада раде скраћено радно време.

**РЗЗО** препоручено је да идентификује службено лице Завода које је одговорно за закључивање уговора са КЦ Ниш о пружању здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања за 2010. год. организовањем допунског рада здравствених радника, за чије закључивање се нису били стекли законом прописани услови. Завод ће, одговорном лицу, или лицима, зависно од степена утврђене одговорности, изрећи одговарајуће дисциплинске санкције и о томе обавестити Заштитника грађана.

*Поступање по упућеним препорукама* - КЦ Ниш је поступио по препоруци, док је РЗЗО делимично поступио.

### **Општа оцена**

Прикупљени подаци, остварен непосредан надзор и добијене информације од органа управе, дају довољно основа за закључак да је отежано остваривање одређених права пацијената, с једне стране, као и ускраћена одређена права здравствених радника, с друге стране. До ускраћивања одн. отежаног остваривања одређених права из области здравствене заштите и здравственог осигурања, као и по основу рада, долази поступањем надлежних органа управе супротно нормама позитивног права.

Уочено је да здравствене установе у којима се обавља здравствена делатност на примарном и секундарном нивоу, као и здравствене установе у мањим местима у унутрашњости више воде рачуна о испуњености законских услова за пружање одређених здравствених услуга а што је у директној вези са поштовањем права грађана, како пацијената тако и здравствених радника.

Кад је у питању механизам заштите права пацијената, најбитнију улогу имају заштитници права пацијената. За ову улогу ангажовани су правници запослени у институцијама здравствене заштите, који поред других „редовних“ послова поступају и по притужбама незадовољних пацијената. Имајући у виду да је у питању, заправо, модификација институције омбудсмана која има уграђен „недостатак“ којим ова институција унапред доводи у питање сопствену сврху. Проблем је, наиме, у њиховој објективности при заступању интересе пацијента пошто су, као службеници установа на чији рад пацијенти могу да им се жале, зависни. Проблем је, уз то, и прилично недефинисан садржај рада заштитника пацијентових права као и њихових задатака. На крају, тако, ангажман пацијентовог заштитника зависи искључиво од личног нахођења.

Министарство здравља је прилично пасивно, незаинтересовано за уједначавање праксе у раду заштитника пацијентових права у здравственим установама.

Обавезни показатељи задовољства корисника услугама здравствене службе су и одређени подаци везани за примедбе и жалбе пацијената<sup>112</sup>, које здравствена установа једанпут годишње преко надлежног завода за јавно здравље доставља заводу за јавно здравље основаном за територију Републике и надлежној филијали Републичког завода за здравствено осигурање, а Завод за јавно здравље исте прослеђује Министарству здравља. Међутим, остаје неразјашњено да ли је то само пука обавеза здравствене установе. Заштитници пацијентових права у свим здравственим установама у којима је споровођен надзор, и поред обавезе достављања података наведених Правилником о показатељима квалитета здравствене заштите, редовно испуњавају своју законом прописану обавезу и подносе шестомесечни и годишњи извештај Министарству о примљеним приговорима. Међутим, уобичајено је да изостају повратне информације од Министарства здравља.

Информације добијене од свих здравствених установа у којима је Заштитник грађана спровео контролу рада указују да стандарди у погледу структуре и броја запослених доктора одређених специјалности, утврђени Правилником о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе<sup>113</sup>, не одговарају стварним потребама здравствених установа.

Прописи којима се регулише поступак усаглашавања потреба са фактичким стањем у погледу броја запослених у здравственој установи онемогућавају брзу и ефикасну реакцију здравствене установе. Конкретно, здравствена установа у којој се почетком календарске године, услед повећаног обима посла, укаже потреба за запошљавањем додатног броја доктора одређене специјализације, захтев за добијање сагласности за то може упутити ресорном министарству током новембра текуће године, да би о томе било одлучено тек почетком наредне године. Заштитник грађана је свестан чињенице да буџетски прописи намећу Министарству здравља поштовање одређене процедуре приликом израде кадровског плана, али је мишљења да сагледавање стварних потреба за бројем запослених само једном годишње је недовољно брзо прилагођавање.

#### ***Постојећи недостаци у раду органа управе, односно установа:***

- **Здравствене установе** организују и обављају пружање здравствених услуга у оквиру
- допунског рада без претходно прибављене сагласности Министарства здравља.
- Здравствене установе закључују уговоре о допунском раду са медицинских особљем које иначе има скраћено радно време због штетности услова рада по њихово здравље.

---

<sup>112</sup> Правилник о показатељима квалитета здравствене заштите – „Сл. гласник РС“ бр. 57/07, [49/10](#).

<sup>113</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 43/06... 50/10.

- Здравствене установе не посвећују довољно пажње информисању пацијената о могућностима остваривања права на дијагностички преглед у прописаном року.
- Министарство здравља не поступа ажурно по захтевима здравствених устаноа за утврђивање испуњености услова за организовање допунског рада.
- Државни службеници Министарства здравља упућивали су усмене препоруке здравственим установама у вези обављања допунског рада, а које су у супротности за прописима који регулишу ову област.
- Министарство здравља није усагласило подзаконска акта са Законом о изменама и допунама Закона о здравственој заштити<sup>114</sup> у законом прописаном року (чл. 8.).
- Министарство здравља не предузима никакве активности у циљу уједначавања праксе у раду заштитника пацијентових права у здравственим установама.
- Министарство здравља не предузима активности из своје надлежности у циљу контроле усаглашености појединачних аката здравствених устаноа са законским и подзаконским прописима.
- Републички завод за здравствено осигурање је закључивао уговоре са здравственим установама о пружање одређених здравствених услуга обухваћених обавезним здравственим осигурањем осигураним лицима организовањем допунског рада, а да здравствене установе није испуњавала законске услове за обављање допунског рада.
- Министарство здравља, Републички завод за здравствено осигурање и Институт за јавно здравље Србије не сагледавају довољно стварне потребе здравствених устаноа за обезбеђивањем оптимално потребног броја доктора одређене специјалности, а што представља основ за израду кадровског плана за буџетску годину.

На основу сазнања која је прикупио током истраживања, а у циљу унапређивања рада органа управе и обезбеђења остваривање законом прописаног права грађана на остваривање здравствене заштите уз поштовање највишег могућег стандарда људских права и вредности, на основу члана 31. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана упућује препоруке Министарству здравља, Републичком фонду за здравствено осигурање и свим здравственим установама

### **ПРЕПОРУКЕ**

Министарство здравља предузеће све расположиве активности и мере у циљу успостављања потпуне заштите права пацијената, као и права из и по основу радног односа здравствених радника. Посебно ће убудуће:

---

<sup>114</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 88/10.

- поступати ажурно по захтевима здравствених установа за добијање одређених законом прописаних одобрења одн. сагласности;
- упутити писано упуство свим државним службеницима запосленим у Министарству да се уздржавају од давања усмених препорука здравственим установама, о одређеним питањима везаним за њихов рада, а које су у супротности за позитивним прописима;
- без одлагања усагласити подзаконска акта са Законом о изменама и допунама Закона о здравственој заштити у законом прописаном року (чл. 8.);
- сачинити правилник о раду заштитника пацијентових права и обезбеђивати њихову континуирану едукацију;
- спровести контроле усаглашености појединачних аката здравствених установа из Плана мреже здравствених установа са законским и подзаконским прописима.

Републички фонд за здравствено осигурање пре закључивања уговора са здравственим установама којима се, на директан или индиректан начин, утиче на остваривање права пацијената и здравствених радника, као и утрошак средстава из буџета Републике Србије, проверити да ли конкретна здравствена установа испуњава одређене предуслове за то.

### ***2.6.6. Ресор унутрашњих послова***

У оквиру ресора унутрашњих послова у 2011. години уочени су следећи проблеми:

#### ***Отежан поступак регулисања држављанства Републике Србије***

Одређен број грађана обратио се Заштитнику грађана у 2011. години, указујући на проблем са којим се суочавају у поступку стицања, престанка или пријема у држављанство Републике Србије тј. у поступку регулисања држављанства који се спроводи пред Министарством унутрашњих послова. У неким случајевима о поднетим захтевим надлежно министарство није одлучивало дуже од годину дана услед чега су грађани били онемогућени да остварују остала права.

Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова, поводом поднетих притужби, орган је отклањао учињен пропуст у раду и одлучивао о захтевима притужилаца (за поновно стицање држављанства, пријем у држављанство или отпуст из држављанства РС).

## ЗАХТЕВ ЗА ПРИЈЕМ У ДРЖАВЉАНСТВО

**Пример:** Грађанин се обратио се Заштитнику грађана изражавајући незадовољство због непоступања Министарства унутрашњих послова – Управе за управне послове по захтеву за пријем у држављанство РС. Притужилац је истакао да и након што је накнадно доставио тражену документацију надлежни орган о његовом захтеву није месецима одлучивао услед чега је био онемогућен да остварује остала права која му припадају као држављанину Републике Србије. Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова, у остављеном року, орган је обавестио Заштитника грађана да је о поднетом захтеву одлучено и да је притужиоцу достављено решење којим се прима у држављанство Републике Србије.

### **Закључак:**

Основни проблем на који је притужбама указано Заштитнику грађана јесте непоступање у разумном року по поднетим захтевима, било да се ради о захтевима за пријем, стицање или отпуст из држављанства РС. Карактеристично је то да је у већини случајева орган управе (Министарство унутрашњих послова) отклањао учињен пропуст у раду одмах након покретања поступка контроле законитости и правилности њиховог рада.

### ***Вишесатно чекање у редовима испред шалтера полицијских управа Министарства унутрашњих послова***

У току 2011. поднете су 4 притужбе које су се односиле на поступање МУП-а, (ПУ за град Београд, ПУ Нови Сад и ПУ Кикинди) у погледу стварања гужви, односно због вишесатног чекања у редовима ради предаје захтева грађана за издавање докумената. Грађани су у притужбама указивали да су сатима чекали у редовима како би предали захтев за регистрацију возила, издавање личне карте или пасоша, као и да су због гужви били приморани да та документа преузму тек после неколико месеци касније.

Поводом притужби, Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства унутрашњих послова, а такође су представници стручне службе одржали септембра и октобра месеца 2011. године састанке са представницима поменутог Министарства, ради сагледавања навода притужби грађана у конкретном случају и извештавања Министарства о предузетим мерама поводом притужби грађана у вези са поступцима предаје и израде захтева за израду докумената.

Том приликом представници Министарства су нас информисали које су мере у оквиру њиховог органа предузели ради унапређења рада и обезбеђивање поштовање права и слободе грађана имајући у виду препоруке Заштитника грађана које су им упућене током 2008. и 2009. године, у којим је указано које је мере неопходно предузети ради ефикаснијег спровођења поступака пријема и обраде захтева грађана за издавања личних документа. Такође, обавестили су нас о поступању Сектора унутрашње контроле полиције поводом тога, односно да се тај орган бавио утврђивањем стања на терену ради бољег сагледавања ситуације и проналажење узрока појаве гужви приликом издавања документа, а којом

приликом је установио да су поједине представке грађана биле основане. Обавестили су нас да је на територији ПУ за град Београд уведен систем заказивања термина преко СМС, а затим и преко Е-управе; да су информисали јавност путем вебсајта, огласне табле, да је уведен рад у сменама и суботом, као и недељом у једној полицијској станици; те да је протеклом периоду измењен и Закон о личној карти којим је, између осталог, продужена дужина важења тог документа, те да су предузели одговарајуће радње на измени правилника о систематизацији радних места.

У конкретним случајевима, подносиоци притужбе су обавештени да је Заштитник грађана током 2008. и 2009. године упутио Министарству унутрашњих послова препоруке, те да су током ове године одржани састанци са представницима Министарства како би се предузеле одговарајуће мере ради унапређења рада органа управе у конкретном случају, као и да ће Заштитник грађана у свом даљем раду, имајући у виду обраћања грађана, пратити активности Министарства у конкретном случају.

### ***Закључак:***

Министарство унутрашњих послова, свесно проблема са којим се суочавају грађани Србије, а на који је указао и сам Заштитник грађана у 2010. години и о томе упутио МУП препоруку, предузело је одређене мере како би се уочени проблеми превазишли, а грађанима олакшало издавање докумената.

## ***2.6.7. Ресор правосућа***

Током 2011. године, као и претходних година, велики број грађана се обраћао Заштитнику грађана због повреде права на суђење у разумном року и повреде права на правично суђење. Слично томе, извештајни период обележиле су и притужбе не(ре)изабраних кандидата за вршење судијске функције. Новину представљају притужбе запослених у судовима и тужилаштвима због кршења права по основу рада.

### ***Повреда права на суђење у разумном року***

Најчешћи разлози за незадовољство грађана су честа одлагања рочишта, неоправдани изостанци судија, неуредна достава позива и аката, неажурна израда одлука и неодлучивање по правним средствима у прописаним роковима. На основу разматрања примљених притужби видљиво је да је мали број грађана који су користили одговарајућа правна средства која им, у складу са прописима о уређењу судова, стоје на располагању (претходно обраћање председницима надлежних судова или Министарству правде), док је далеко већи број грађана који се тим поводом нису обраћали ниједној институцији јер нису знали коме треба да се обрате. Због тога су од стране Заштитника грађана били упућивани и поучавани о постојећим правним поступцима и средствима која им стоје на располагању.



У оквиру прве групе приметно је незадовољство грађана поступањем Министарства правде по притужбама које се односе на рад судова у области судске управе. Први узрок незадовољства јесте непоступање Министарства правде на притужбе и представке грађана због чега је Заштитник грађана у неколико наврата покретао поступке контроле законитости и правилности рада тог Министарства. Наведени поступци су се у највећем броју случајева завршавали тако што је Министарство правде, по пријему обавештења Заштитника грађана о притужби на њихов рад, отклањало недостатке на које се указује притужбом, накнадно сачињавајући и достављајући грађанима писане одговоре.

Супротно томе, поступак који је вођен поводом притужбе да Министарство правде није одговорило на представку грађана окончан је, у циљу отклањања уочених недостатака, упућивањем препоруке Министарству правде којом је указано на неопходност ажурног вођења евиденције примљених притужби и благовременог разматрања свих које му у будућем раду буду достављене. Препоруком је истакнута и потреба да, након испитивања њихове садржине, подносиоци буду обавештени, у складу са важећим прописима, о ставу Министарства у вези са предметом свог обраћања, као и о евентуалном даљем поступању надлежних органа, уколико су се за то стекли прописани услови. Истовремено, Министарству је препоручено да се убудуће наведена обавеза испуњава континуирано и доследно, уз уредно вођење евиденција и примену прописа о канцеларијском пословању, како би се у сваком тренутку на поуздан начин могло утврдити ко се и када писаним путем обраћао Министарству, односно на који начин је по представкама грађана Министарство поступало.

Министарство правде је поступило по Препоруци Заштитника грађана и известило овај орган да је предузело одговарајуће техничке мере (постављање софтвера) у циљу унапређења евидентирања и праћења поступања по представкама и притужбама грађана. Резултат свега наведеног огледа се у битно смањеном броју притужби које се односе на тзв. „ћутање“ тог органа управе у 2011. години.

Истовремено, грађани нису били задовољни ни примљеним одговорима Министарства правде, сматрајући их несврсисходним, с обзиром да су очекивали да наведено Министарство, поводом њихове притужбе, изврши надзор над радом оних на чији рад се притужују. Приликом разматрања тих притужби уочено је да Министарство правде не поступа и не предузима на прави начин законом утврђену меру надзора над радом судске управе већ примљену притужбу прослеђује председнику поступајућег суда на разматрање и одговор, након чега добијени одговор доставља притужиоцу. Овакво поступање органа доводи до изневерених основаних очекивања грађана, обесмишљавајући прописима предвиђена правна средства и поступке за заштиту гарантованих слобода и права.

Поводом повреде права на суђење у разумном року, Заштитник грађана је, у оквирима својих овлашћења и сагласно чињеници да није надлежан да контролише рад судова, у 2011. години указивао надлежним органима на постојање и учесталост ове повреде права, и потребу њеног адекватног

решавања. Поред тога, подносиоци притужби су упознавани са могућношћу обраћања Уставном суду, подношењем уставне жалбе, која се, као изузетак, само у случајевима повреде овог права, може изјавити иако нису исцрпљена сва правна средства.

### ***Повреда права на правично суђење***

Заштитник грађана је и 2011. године примио већи број притужби чији је предмет незадовољство грађана поступањем судија и судова, тачније садржином судских одлука, уз очекивање да Заштитник грађана помогне у измени таквих одлука. Имајући у виду да Заштитник грађана нема уставна нити законска овлашћења да контролише законитост и правилност рада судова, и поред разумевања за проблем на који се наведеним притужбама указује, није постојао основ да се по њима поступа. Поводом тих притужби, Заштитник грађана је притужбиоцима указивао на правна средства и поступке који им стоје на располагању у заштити њихових права и на закону заснованих интереса.

### ***Повреда других права које нису у надлежности Заштитника грађана***

Заштитник грађана се и у 2011. години као и у ранијим годинама трудио да, када за то постоји могућност, притужбиоцима укаже на правне поступке у којима могу остварити неко своје право или на закону засновани интерес. Сагласно томе, Стручна служба Заштитника грађана предузимала је активности поводом притужби грађана по којима Заштитник грађана нема овлашћења да поступа имајући у виду да се односе на рад органа и других правних субјеката за чију контролу законитости и правилности рада Заштитник грађана није надлежан.

У извештајном периоду је уочено да се већи број грађана обраћао Заштитнику грађана захтевима који нису имали карактер притужби, већ молби за пружањем правне помоћи (састављање поднесака, заступање пред судовима и другим државним органима, тумачење правних ситуација и важећих прописа и сл.). Овај проблем посебно је приметан код грађана лошег материјалног стања, који не могу приуштити услуге субјеката који обављају делатност у области адвокатуре, а службе правне помоћи при јединицама локалне самоуправе за своје услуге постављају сувише сложене услове, које велики број грађана не може испунити. Са истим проблемом суочени су и грађани који се не налазе у стању социјалне нужде већ у ситуацији да ни после обраћањима бројним органима и установама нису добили одговор на питање који орган, поступак и рок су прописани за остваривање и заштиту њихових права.

С обзиром да Заштитник грађана није овлашћен да заступа грађане у поступцима пред судовима и другим државним органима, нити да у њихово име саставља предлоге, поднеске и друге правне акте, притужбиоци су ради добијања правних савета значајних за даље коришћење правних средстава која им стоје на располагању, упућивани на обраћање служби правне помоћи према општини пребивалишта, или неком од субјеката који обављају делатност у области адвокатуре.

## *Повреда права не(ре)изабраних кандидата за вршење судијске функције<sup>115</sup>*

Поступајући по притужби Друштва судија Србије примљеној 2010. године, којом је указано да је Високи савет судства (даље ВСС) од тог удружења тражио податке о његовом раду позивајући се на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>116</sup>, и поред тога што Друштво судија Србије не спада у круг субјеката (органа јавне власти) који такву обавезу имају, Заштитник грађана упутио је ВСС препоруку 17-2094/10 од 14. 01. 2011. године, којом је утврдио пропуст у његовом раду, будући да је упућени захтев био супротан обавези поштовања Уставом и законом гарантоване слободе удруживања. ВСС је препоручено да упути писано извињење Друштву судија Србије због учињеног пропуста. Током 2011. године ВСС није обавестио Заштитника грађана о поступању по препоруци.

Поред тога, изменама Закона о судијама и Закона о јавном тужилаштву, које су усвојене пред крај 2010. године, предвиђено је да се уставне жалбе и жалбе због престанка функције не(ре)изабраних кандидата конвертују у приговоре, при чему ће стални састави Високог савета судства и Државног већа тужилаца одлучити о њиховој основаности, тј. испитати одлуке првих састава наведених тела<sup>117</sup>. На неке од уочених пропуста у раду ВСС Заштитник грађана благовремено је указивао током 2010. године, поступајући по притужбама 178 не(ре)изабраних кандидата за вршење судијске функције, на основу чега је поменутом органу упутио препоруку 17-32/10 од 03. 08. 2010. године. На жалост, ни годину и по дана након упућивања препоруке Заштитник грађана није примио изјашњење или став ВСС у вези са препоруком.

Након избора изборних чланова сталног састава ВСС, започет је поступак ревизије општег избора судија, који је од самог почетка праћен примедбама стручне и опште јавности. Притужбом Друштва судија Србије оспорена је легалност и легитимност рада ВСС, због тога што је наведени орган одлучивао у пуном саставу на само једној од 16 одржаних седница, односно што је наставио да ради након притварања једног члана, оставке другог члана и правноснажног утврђења Агенције за борбу против корупције да се трећи члан налази у сукобу интереса. Такође је указано да је ВСС у поступку ревизије остао без већине од шест гласова за доношење одлука (осим уколико чланови првог састава не гласају о правилности својих ранијих одлука, што представља кршење права на правично суђење), те да ВСС више нема ни већину судија у свом саставу, као што је Уставом прописано. Такође је присутно противправно искључење јавности, укључујући и саме кандидате, са седница Савета на којима се разматрају одлуке његових комисија и доноси дефинитивна одлука о основаности приговора, а настављено је и са неизвршавањем налога Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

---

<sup>115</sup> Званично, мишљење Заштитника грађана је дато почетком 2011. године, цео поступак је вођен у 2011. години

<sup>116</sup> „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

<sup>117</sup> Члан 5. Закона о изменама и допунама Закона о судијама и члан 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном тужилаштву („Службени гласник РС“, бр. 101/2010)

Заштитник грађана је констатовао да против одлука ВСС о приговорима постоји ефикасно правно средство – жалба Уставном суду, које свим кандидатима чији су приговори одбијени стоји на располагању, те да су примедбе на рад ВСС превасходно општег карактера, и да се односе на састав, легитимитет и легалност рада тог органа. Полазећи од права да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно<sup>118</sup> у циљу унапређења рада органа управе<sup>119</sup>, Заштитник грађана је ВСС упутио Мишљење 19-3635/11 од 11. 01. 2012. године, о чијој садржини је обавестио Народну скупштину, Владу и јавност, како би се одредили према проблемима на које се у Мишљењу указује, тј. благовремено предузели предложене и друге одговарајуће мере из своје надлежности ради њиховог решавања.

Мишљењем је изражен став Заштитника грађана да ВСС у дужем периоду ради на начин који озбиљно доводи у сумњу законитост и правилност, односно легитимност рада тог органа, тиме што не обезбеђује већинску заступљеност представника судија у свом саставу; тиме што чланови првог састава ВСС, који су учествовали у доношењу одлука првог састава, учествују у свим фазама поступка ревизије, а један од њих и у гласању; тиме што ВСС не ради јавно када разматра предлоге својих комисија, што је супротно изричитој законској одредби да су седнице ВСС јавне; тиме што кандидатима у поступку ревизије не омогућава у свим случајевима, подједнако, приступ свим информацијама на које као учесници у поступку имају право.

Због тога је Заштитник грађана изразио став да би, у најбољем интересу законитог и правилног остваривања права и интереса кандидата, очувања ауторитета и легитимитета рада ВСС и интересу грађана Републике Србије, ВСС требало да прекине са радом у садашњем саставу, убрзано предузме све мере и радње из своје надлежности како би се његов састав употпунио у складу са одредбама Устава и Закона, свој рад настави у употпуњеном саставу, и стави ван снаге одлуке које је донео од када судије на сталној судијској функцији немају већину у том органу, односно да у поступку по евентуално изјављеним жалбама на те одлуке призна основаност жалби.

Наглашено је да судије, судови и ВСС постоје ради остваривања права грађана на фер и правично суђење и делотворан приступ правди, за шта је један од предуслова легитиман, у свему неспорно законит и правилан рад органа који по Уставу обезбеђује и гарантује независност и самосталност судова и судија.

### ***Повреде права на основу рада запослених у судовима***

Новину представља притужба Синдиката запослених у правосудним органима Србије којом се указује на пропусте Министарства правде у организацији и раду правосудних органа. Према њеним наводима, постоји један број намештеника запослених у судовима на одређено време (сагласно одредбама

---

<sup>118</sup> Члан 24. став 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007)

<sup>119</sup> Високи савет судства припада кругу органа и организације које Закон о Заштитнику грађана (члан 1.) ради прегледности, али непрецизно, означава са „органи управе“.

Закона о раду радни однос на одређено време ограничен на годину дана), који задржавају статус запосленог на одређено време у дужем периоду, неки чак и више од десет година, с тим што им се након протеча законом утврђеног рока за рад на одређено време, уручују решења о прекиду рада на један период, у коме намештеници долазе на посао и раде а не примају зараду. Штавише, поједини од њих обављају послове вођења и потписивања записника током судског поступка, што за последицу може имати одређене правне последице везане за законитост и правилност вођења тих судских поступака. Приликом проверавања навода поменуте притужбе Министарство правде је Заштитника грађана обавестило да је упознато са наведеним стањем, као и са разлозима за његово настајање.

### ***Остварени резултати у 2011. години***

У извештајној периоду унапређен је однос Заштитника грађана са Министарством правде тако што се у све већем броју случајева он остваривао као однос сарадње. На овај начин је прибављање информација о поступању по притужбама и представкама грађана знатно олакшана, те се најчешће остварује у непосредном телефонском контакту уз достављање тражених докуменатације. Уочено је да се у Одељењу за надзор у правосудним и прекршајним органима у сваком тренутку на поуздан начин могло утврдити ко се и када писаним путем обраћао Министарству, односно на који начин је по представкама грађана Министарство поступало.

Свакако најзначајније достигнуће јесте чињеница да је Министарство правде, након прихватања препоруке упућене од стране Заштитника грађана, предузело одговарајуће мере на унапређењу поступка уредног вођења евиденције представки грађана који се том Министарству обраћају.

### ***2.6.8. Ресор спољних послова***

У досадашњем раду није забележен велики број притужби на рад Министарства спољних послова. Најчешћи разлог за обраћање грађана су повреде принципа добре управе, што за последицу има секундарну повреду права – повреде универзалних права грађана, повреда права националних мањина, повреда права детета и др.

## **ПОВРЕДА ПРАВА НА ПОПИС ЛИЦА НА РАДУ У ДИПЛОМАТСКИМ МИСИЈАМА**

Пример: Заштитник грађана примио је притужбу држављанина Републике Србије који обавља функцију шефа мисије једне међународне организације у иностранству. Притужба је поднета због чињенице да је Министарство спољних послова својом инструкцијом, упућеном поводом спровођења Пописа становништва за 2011. годину, онемогућило спровођење важећих правних прописа, односно пописивање грађана Републике Србије који се налазе на раду у дипломатским мисијама међународних организација, а тамо нису упућени на рад од стране Републике Србије.

Заштитник грађана је утврдио да постојећа инструкција Министарства спољних послова, упућена дипломатско-конзуларним представништвима, према којој приликом прописа за 2011. годину треба пописивати само држављане које је Република Србија упутила на рад у дипломатска представништва међународних организација, а не и оне у њима који нису упућени од стране Републике, представља недостатак у раду којим се повређује право већег броја грађана. Заштитник грађана је поводом притужбе поступао сагласно потребама хитности – ступивши у непосредан контакт са генералним секретаром Министарства спољних послова, и препоручивши да наведено Министарство постојећи недостатак отклони.

Министарство спољних послова је прихватило препоруку и дипломатско-конзуларним представништвима упутило нову инструкцију на основу које су пописом обухваћени сви држављани Републике Србије, како оне упућене на рад, тако и оне који то нису.

### ***Остварени резултати у 2011. години***

У извештајном периоду са Министарством спољних послова успостављен је однос на основу кога се може основано очекивати ефикасно решавање притужби грађана, услед исказане воље и напора да се у најкраћем могућем року исправе недостаци чије је постојање утврдио Заштитник грађана.

### ***2.6.9. Ресор одбране***

Током извештајног периода незадовољство грађана радом Министарства одбране исказано је бројним притужбама у оквиру којих се издвајају притужбе због повреда права активних припадника Војске Србије с једне стране, и с друге стране, притужбе због повреда права корисника војних пензија. Када је реч о првонаведеној групи, незадовољство се тиче неправилности у погледу регулисања статусних питања активних припадника Војске Србије, док су разлози незадовољства друге групе недостаци приликом остваривања права на пензију у износу прописаном законским и подзаконским актима.

## **Неостваривање права на службени разговор**

*Пример:* Притужилац се обратио Заштитнику грађана указујући да му није омогућен службени разговор код претпостављеног старешине, на начин прописан Правилима службе Војске Србије, иако се више пута обраћао таквим захтевом, нити је тим поводом добио одговор. Истовремено, притужбом је указано да Правилима службе Војске Србије није предвиђена могућност употребе правних средстава у случају када се не поступа по захтеву за службени разговор.

Током поступка контроле правилности и законитости рада Министарства одбране Генералштаб Војске Србије обавестио је Заштитника грађана да су размотрени наводи притужбе и да је у току измена Правила службе Војске Србије, те да ће се предузети активности да се унапреди покзаконски акт у циљу омогућавања остваривање права припадницима Војске Србије на службени разговор. Након тога, Заштитник грађана је обавештен и да је у циљу разрешења спорних околности везаних за притужбу, обављен службени разговор са притужиоцем, коме је присуствовало још пет старешина, чије је присуство било потребно по командној и стручној линији.

### ***Непоступање по сопственим правоснажним и извршним одлукама***

Заштитнику грађана се обратио већи број грађана, корисника војних пензија, истичући да Фонд за социјално осигурање војних осигураника при Министарству одбране није поступио по сопственим решењима о усклађивању пензија за период од 1. 8. 2004. године до 30. 11. 2007. године. Поводом навода у притужбама да се поменута решења не извршавају пуних четири године, и да су корисници војних пензија упућени да своја права остварују у судском поступку Заштитник грађана је покренуо поступак контроле правилности и законитости рада поменутог органа.

*На основу доказа које су притужιοци достављали, Заштитник грађана је дошао до сазнања да је о праву корисника војних пензија на накнаду материјалне штете, у законом предвиђеном поступку, одлучивали надлежни судови доносећи пресуде којима су усвојени тужбени захтеви корисника војних пензија, уз истовремено утврђивање обавезе Фонду за социјално осигурање војних осигураника, на исплату мање исплаћених месечних износа припадајуће пензије за период од августа 2004. до новембра 2007. године.*

*Увидом у достављене пресуде, Заштитник грађана је утврдио да је Фонд за социјално осигурање војних осигураника током судског поступка као оправдање за неисплаћене пензије наводио чињеницу да Фонд за социјално осигурање војних осигураника није могао да утиче на одобравање новчаних средстава за исплату ушлаћених пензија јер се средства обезбеђују из буџета Републике Србије, које је оспорило Министарство финансија.*

На основу свега наведеног, Заштитник грађана је упутио препоруку Министарству одбране, Сектору за људске ресурсе, Управи за традицију, стандард и ветеране, Фонду за социјално осигурање војних осигураника да без

одлагања изврши решења, којима су усклађене пензије за период од 1. 8. 2004. године до 30. 11. 2007. године и изврши исплату разлике мање исплаћених месечних износа припадајуће пензије војним пензионерима, у износу који је утврђен у решењима о усклађивању војних пензија.

Након упућене препоруке наведени орган обавестио је Заштитника грађана да не оспорава основаност притужби али да због недостатка финансијских средстава није у могућности да изврши исплату припадајуће пензије корисницима војних пензија. У допису је наведено и да је стручна служба Фонда за социјално осигурање војних осигураника у циљу решавања овог питања сачинила нацрте законских и подзаконских аката којим ће се прописивати начин измирења дуга према корисницима војних пензија.

Заштитник грађана је наставио да прати активности Министарства одбране на остваривању права корисника војних пензија на исплату припадајуће пензије. На основу информација доступних јавности, Заштитник грађана је дошао до сазнања да је Влада Републике Србије поднела Народној скупштини Предлог закона о претварању доспелих, а неизмирених обавеза према корисницима војних пензија у јавни дуг Републике Србије, с предлогом да се донесе по хитном поступку.

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

Заштитник грађана примио је већи број притужби корисника војних пензија, на рад Министарства одбране, Сектора за људске ресурсе, Управе за традицију, стандард и ветеране, Фонда за социјално осигурање војних осигураника, у којима је указано на пропусте у раду по захтевима за усклађивање пензија на основу *Решења о ванредном усклађивању пензија, вредности општег бода и новчаних накнада од јануара 2008. године*, јер је поступао на различите начине у истој правној и фактичкој ситуацији.

Заштитник грађана је, оцењујући да се на тај начин повређују права већег броја грађана покренуо поступак контроле законитости и правилности рада поменутог органа.

Током поступка Заштитник грађана је *обавештен да је* Фонд за социјално осигурање војних осигураника на основу одлука Управног одбора Фонда, ускладио војне пензије почев од 1. 4. 2008. године за 6,97% и од 1. 10. 2008. године за 14,13% за колико је извршено усклађивање пензија за кориснике права код Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање; да се усклађивање пензија у износу од 11,06% односи на кориснике права код Републичког фонда за ПИО; да корисници војне пензије у том периоду нису били у систему пензијског и инвалидског осигурања Републике Србије због чега им не припада право на усклађивање пензија на основу поменутог *Решења*.

Увидом у достављене пресуде, Заштитник грађана је дошао до сазнања да су судови усвајали тужбене захтеве и правоснажним, односно извршним пресудама утврђили обавезу Фонду за социјално осигурање војних осигураника, на исплату



накнаде штете на име мање исплаћених месечних износа до износа усклађене пензије за период од 1. 1. 2008. године па надаље.

Имајући у виду законске и подзаконске одредбе којима је регулисано право на усклађивање пензија корисницима војне пензије, као и чињеницу да је поменуто Решење Фонда ПИО општег карактера и да се односи на све кориснике пензија, Заштитник грађана је упутио препоруку Фонду за социјално осигурање војних осигураника да, корисницима војне пензије којима по поднетим захтевима није доставио писану одлуку, сачини и достави писане образложене одлуке, као и да у складу са законским могућностима преиспита сопствене одлуке и исте усклади са поменутиим Решењем. Заштитник грађана је указао и на потребу преиспитивања донетих одлука, нарочито имајући у виду да је судским пресудама утврђена обавеза Фонда за социјално осигурање војних осигураника на исплату мање исплаћених месечних износа припадајуће пензије оним корисницима који су то право остварили у судском поступку, услед чега су корисници војне пензије који то нису учинили, доведени у неравноправан положај јер упркос томе што се налазе у истој правној и фактичној ситуацији, није им омогућена исплата до пуног износа усклађене пензије. Министарство одбране до сада није поступило по препоруци.

Неефикасно поступање и непредузимање мера за обрачун и уплату доприноса дела радног стажа

*Пример:* Притужилац је навео да је у одређеном временском периоду, као цивилно лице у оружаним снагама био упућен на рад у иностранство. Након што је проглашен технолошким вишком, провером у филијали Републичког Фонда за пензијско и инвалидско осигурање, установио је да му за наведени период није уплаћен допринос за пензијско и инвалидско осигурање, те да за исти није регулисан радни стаж. Ни након више обраћања Министарству одбране по његовом захтеву није поступљено.

Поводом наведене притужбе Заштитник грађана је покренуо поступак контроле правилности и законитости рада Министарства одбране који је трајао сразмерно дуго због ћутања тог органа поводом више обраћања Заштитника грађана. Заштитник грађана је тек дописом Генералштаба Војске Србије обавештен да је пропуст постоји у утврђивању која служба у оквиру Министарства одбране је надлежна пре свега за уплату доприноса, а потом и за издавање потребних података, као и да су предузете мере да се он отклони. Међутим, имајући у виду да ни после тога, тачније више од две и по године од обраћања притужиоца, орган није предузео неопходне мере да отклони утврђени пропуст, једини резултати су били одуговлачење поступка и ускраћивање права подносиоца притужбе.

Министарству одбране је упућена препорука да, у оквиру своје унутрашње организације, утврди организациону јединицу која је надлежна за обрачун и уплату доприноса у вези стажа које грађани остваре на раду у иностранству и предузме све неопходне мере да надлежна организациона јединица без одлагања обрачуна и уплати недостајуће доприносе и изда обрасце неопходне за регулисање стажа који је притужилац остварио на раду у иностранству. Заштитник грађана је указао и на обавезу да се Министарство

одбране извине притужиоцу за неблагоприятно поступање.

Након упућене препоруке Министарство одбране је обавестило Заштитника грађана да су надлежни органи Министарства одбране и Војске Србије у сарадњи са Фондом ПИО отклонили све неправилности и извршили обрачун и израду потребних образаца (М-4) у вези са доприносима из области пензијског и инвалидског осигурања за спорни период, о чему су притужиоца обавестили.

### ***Остварени резултати у 2011. години:***

Унапређен је однос Заштитника грађана и Министарства одбране не само због чињенице да у већем броју случајева Министарство одбране није оспорило основаност притужби, односно обавестило је Заштитника грађана да су током поступка отклоњени недостаци у раду органа, већ и зато што је у великом броју случајева препознало проблем на који је Заштитник грађана указао и обавестило га о мерама и активностима које планира да предузме у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права.

## ***2.6.10. Ресор урбанизма, изградње и катастра, елементарних непогода и реституције***

### ***I Катастар непокретности***

Слично претходним годинама, Заштитник грађана је и током 2011. године примио већи број притужби на рад служби за катастар непокретности у саставу Републичког геодетског завода. Новину представљају притужбе на рад Министарства животне средине, рударства и просторног планирања, које је од 01. 1. 2010. године надлежно да поступа по жалбама изјављеним против првостепених решења надлежних служби за катастар непокретности.

Када је реч о притужбама на рад служби за катастар непокретности, што је проблем уочен и у пракси других органа управе, пажњу је привукло указивање да надлежне службе за катастар непокретности поводом захтева грађана за издавање преписа поседовног листа за непокретности по подацима из катастра земљишта овог органа не издају тражени препис нити доносе одговарајући управни акт, упркос позитивним прописима предвиђене обавезе државних органа да, увек када поднесак који им грађани упуте садржи одређени захтев, по њему донесу управни акт, односно решење или закључак, са упутством о правном средству. На тај начин се грађанима онемогућава право на жалбу, односно покретање механизма контроле и преиспитивање одлуке којом, евентуално, нису задовољни, што спада у основна Уставом зајемчена права грађана.

### ***Неблаговремено поступање***

Неблаговремено поступање подразумева како неблагоприятно одлучивање надлежних служби за катастар непокретности по захтевима грађана

тако и неблаговремено одлучивање Министарства животне средине, рударства и просторног планирања по жалбама грађана.

**Пример 1:** Притужилац је притужбом указао на неблаговремено одлучивање службе за катастар непокретности која није поступила по другостепеном решењу, односно није у законом прописаном року донела одлуку у поновљеном првостепеном поступку. Након покретања поступка контроле законитости и правилности рада, наведена служба је у складу са примедбама из другостепеног решења, донела је ново решење, чију је фотокопију са доказом о уредној достави подносиоцу доставила у прилогу изјашњења Заштитнику грађана.

**Пример 2:** Притужилац се обратио Заштитнику грађана указујући да је на решење службе за катастар непокретности благовремено изјавио жалбу. Међутим, иако је одавно протекао рок за доношење одлуке по жалби, и поред већег броја усмених ургенција, Министарство животне средине, рударства и просторног планирања није донело другостепено решење.

Након покретања поступка, Министарство је обавестило Заштитника грађана да је по жалби притужиоца донето решење којим је жалба одбијена као неоснована.

### ***Прекоредно поступање по плаћеној накнади***

**Пример :** На основу већег броја притужби уочено је да надлежне службе за катастар непокретности, по правилу, не поступају по захтевима грађана у законом прописаним роковима. Међутим, иако није постигнута потребна ажурност у раду, надлежне службе прекоредно поступају по захтевима грађана за приоритетно решавање, за које је уплаћена увећана накнада, 100 % већа од редовне накнаде, прописана чланом 8а Уредбе о висини накнаде за коришћење података премера и катастра и пружање услуга Републичког геодетског завода, што доводи до још неажурнијег рада по оним захтевима за које таква накнад није плаћена.

Имајући у виду да се на тај начин врши повреда права великог броја грађана, Заштитник грађана је упутио препоруку Републичком геодетском заводу, Служби за катастар непокретности Нови Сад којом је затражено да се по захтевима грађана поступа без одлагања, у законом прописаном року, као и да се прекоредном решавању поступању приступа тек након постизања потпуне ажурности, када се према редоследу подношења по свим захтевима буде поступало у законом прописаним роковима.

Заштитник грађана је информисан да Служба увећани износ накнаде наплаћује искључиво у случају изричитог захтева странке и могућности да се

такав захтев реши у року од пет дана од дана подношења захтева. Истовремено је истакнуто да овај орган има обавезу да извршава наведену одредбу Уредбе, због чега није у могућности да одбије да поступи по захтеву за прекоредно решавање уз плаћање увећање накнаде, када такав захтев добије. Ради превазилажења проблема неажурности у раду, направљене су организационе промене, тако што је орган је подељен у две службе са различитом територијалном надлежношћу.

### ***Покретање поступка по захтеву одавно преминулог лица***

У појединим притужбама, Заштитнику грађана се указује и на могуће злоупотребе овлашћења надлежних службеника.

**Пример:** Притужиља се обратила Заштитнику грађана указујући на пропусте више органа у поступку издавања дозволе за изградњу одређеног објекта. Републичком геодетском заводу је упутила захтев за поништавање решења Службе за катастар непокретности Београда којим је дозвољена парцелација катастарске парцеле и формирање две нове катастарске парцеле, по захтеву своје преминуле мајке, која је у тренутку подношења захтева, већ 10 година, била покојна. Том приликом је истакнута чињеница да је у моменту доношења решења о формирању предметних парцела Служба морала бити упозната са чињеницом да је њена мајка преминула, јер је претходно донела решење којим се дозвољава укњижба у корист притужиље на основу правоснажног оставинског решења. Поводом захтева трећег лица Градска управа Београд је издала дозволу за изградњу вишеспратног стамбеног објекта на новоформираној грађевинској парцели.

Истовремено, Министарство животне средине, рударства и просторног планирања, није у прописаном року донело одговарајући управни акт, поводом притужиљиног захтева за оцену законитости предметног решења.

Током поступка контроле законитости и правилности рада Министарства животне средине, рударства и просторног планирања Заштитник грађана је обавештен да је, након покретања поступка, по захтеву притужиље донето решење којим се оглашава ништавим предметно решење Службе јер је донето без претходног захтева странке, што притужиљи омогућава да пред Градском управом иницира поступак за поништај спорног решења о дозволи изградње.

## ***Непримерено поступање по захтеву за исправку грешке, која је настала пропустом одговорног службеног лица***

**Пример 1:** Заштитник грађана је примио притужбу којом се указује да је Служба за катастар непокретности од притужиоца захтевала да поднесе захтев и плати таксу, како би се у службеној евиденцији исправила словна грешка у личном имену, настала без његове кривице. Сматрајући да такво поступање није коректно, притужилац је затражио да се његов поднесак за исправку грешке заведе без плаћања накнаде, што је одбијено, при чему се начелница Службе веома непримерено понашала, што је код њега изазвало осећај понижености. Како није имао избора, поднео је захтев за исправку грешке, уз који је платио наведени износ таксе, након чега се обратио притужбом Заштитнику грађана.

На основу утврђених чињеница и околности Заштитник грађана је упутио препоруку Републичком геодетском заводу, Служби за катастар непокретности, од које је затражено да настоји да у свом раду не чини пропусте, али да их, ако се они ипак десе, исправи на најефикаснији начин, уз извињење грађанима и на начин који од њих захтева најмање могуће ангажовање. Служби је указано на обавезу предузимања мера потребних да се притужиоцу, као и свим другим грађанима који се нађу у истој правној и фактичкој ситуацији, изврши повраћај уплаћеног износа непосредно у службеним просторијама органа или преко броја рачуна који оштећено лице достави. Рок за извршење препоруке је току.

## **РБ КОЛУБАРА ЛАЗАРЕВАЦ – ПРЕПОРУКЕ**

### ***Препорука експропријација нелегалних објеката***

Имајући у виду да локалитет на потезу ширења површинских копова угља Рударског басена „Колубара“, представља неурбано сеоско подручје на којем мали број објеката има грађевинску и употребну дозволу, Влада Републике Србије је, 17. децембра 2009. године, донела закључак 05 бр. 465-8001/2009-3, којим је дала сагласност да се дозволи експропријација свих објеката регистрованих на ортофото снимку од 15. јануара 2007. године, независно од тога да ли су уписани у јавне књиге о евиденцији на непокретностима и правима на њима, ако је експропријација неопходна за реализацију Стратегије развоја енергетике Републике Србије за период до 2015. године.

Међутим, применом тачке 3. наведеног закључка, поступак експропријације није покретан за објекте за које је претходно покренут поступак инспекцијског надзора ради њиховог уклањања. То је за последицу имало неравноправан третман грађана овог подручја, јер су неким грађанима рушени објекти - неспорно евидентирани на ортофото снимку од 15. јануара 2007. године, док су другима такви објекти уз накнаду експроприсани.

Како је покретање поступка инспекцијског надзора зависило од дискреционе одлуке ПД РБ „Колубара“, у намери да омогући равноправан третман и правну сигурност грађана Заштитник грађана је, 23. марта 2011. године, препоручио Управи ГО Лазаревац да опредељујућа чињеница за одлуку о праву на експропријацију треба да буде да ли је одређени објект евидентиран на ортофото снимку, а не да ли је покренут поступак инспекцијског надзора.

С обзиром на то, да је доношењем наведеног закључка Влада иступила из оквира поступања предвиђеног прописима који регулишу област експропријације, његово спровођење не сме бити заснивано на дискреционом одлучивању корисника експропријације, већ се мора омогућити правично, једнако и непристрасно поступање према свим грађанима у истој или сличној ситуацији.

Имајући у виду да се на овом подручју се и даље селективно спроводи експропријација, односно рушење објеката изграђених без дозволе, чиме се обесмишљава тачка 1. закључка, Влада треба да предузме мере из своје надлежности, како би се разјасниле постојеће и предупредиле будуће спорне ситуације.

У том смислу, од Владе ће бити затражено да прецизира да ли, у смислу тачке 3. закључка, треба дозволити експропријацију објеката за које је покренут поступак инспекцијског надзора ради њиховог рушења, а који су регистровани на ортофото снимку од 15. јануара 2007. године.

### ***Препорука за исељење месног гробља насеља Вреоци***

Заштитник грађана је, 23. марта 2011. године, препоручио Управи ГО Лазаревац, да је потребно је да овај орган и корисник експропријације ПД РБ „Колубара“ д.о.о. Лазаревац пресељење месног гробља и комплетног насеља Вреоци спроведу на начин који свеобухватно и суштински решава проблеме са којима се становници суочавају у процесу проширења површинских копова за експлоатацију угља. У том смислу са носиоцима права коришћења гробних места треба постићи сагласност о начину на који ће бити решени проблеми који се односе на пренос посмртних остатака њихових предака и измештање гробља.

Управи ГО Лазаревац је препоручено да исељење гробља и насеља у целини, не треба посматрати искључиво кроз спровођење утврђеног општег интереса, већ у сваком тренутку треба водити рачуна да остварење јавног интереса не треба да буде на штету Уставом и законима гарантованих права грађана. При решавању проблема треба тежити постизању сагласности заинтересованих, имајући у виду да ниједно решење не може бити довољно добро уколико је донето без сагласности грађана, на чија се гарантована људска права односи.

Заштитник грађана је добио информацију да је Управни суд Републике Србије, Одељење у Крагујевцу, пресудом I-1 У. 8047/10 (2009) од 04. августа 2011. године поништио решење Владе Републике Србије 05 број 465-865/2009 од 19.

фебруара 2009. године, којим је утврђен општи интерес за експропријацију, односно административни пренос непокретности - земљишта и објеката, ради даље експлоатације угља на површинском копу „Поље Д“, изградње инфраструктурног коридора кроз насеље Вреоци и отварање копа и експлоатације угља на површинском пољу „Јужно поље“, сагласно правним актима наведеним у решењу.

Имајући у виду наведену чињеницу Заштитник грађана је препоручио да Управа градске општине Лазаревац у Београду, у складу са наведеном пресудом Управног Суда Републике Србије, престане са доношењем решења и предузимањем радњи у поступцима везаним за експропријацију земљишта и других непокретности које су обухваћене поништеним решењем Владе Републике Србије о утврђивању општег интереса.

Истовремено је указано да, док Влада не донесе правилно и на закону засновано решење о општем интересу, предузимање мера и активности на даљој експропријацији, увођењу у посед експроприсаног земљишта, као и ексхумацији и измештању месног гробља у Вреоцима представља незаконито поступање, повреду основних начела управног поступка и принципа добре управе.

Заштитник грађана је, 21. 9. 2011. године, дао саопштење јавности о наведеним околностима и допису који је упутио надлежним органима у вези са даљим поступањем по овом питању.

Начелник Управе ГО Лазаревац обавестио је Заштитника грађана да се одмах по сазнању за поништај наведеног решења Владе РС престало са предузимањем радњи у поступцима експропријације у КО Вреоци.

### ***Резултати:***

У највећем броју случајева, након што је Заштитник грађана покренуо поступак контроле правилности и законитости његовог рада, надлежни орган је доношењем одговарајућег управног акта отклонио указани недостатак.

## **II . ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ**

И поред чињенице да је у Републици Србији на снази Закон о коришћењу средстава за санацију и заштиту од елементарних непогода, грађани који су изложени дејству елементарних непогода суочавају су се бројним проблемима. Када се ради о штетама већег обима, за које је држава и/или локална самоуправа издвојила одређен износ средстава на има помоћи грађанима, јављају се следећи проблеми: недостатка прописа којим су утврђени рокови, поступак и критеријуми на основу којих се врши утврђивање редоследа за доделу средстава за санацију штете (рангирање); непостојање органа овлашћеног да одлучује по приговорима – жалбама поднетим на одлуке надлежних органа (чиме се ствара дилема, да ли је тиме, евентуално, ускраћено право на двостепеност одлучивања, као једно од основних Уставом зајемчених права грађана); одсуство органа овлашћеног да врши контролау коришћења средстава намењених за отклањање последица елементарних непогода.



## ОДБИЈАЊЕ ПРИГОВОРА БЕЗ ОБРАЗЛОЖЕЊА

*Пример 1:* Притужилац је истакао да је Комисија за процену оштећења прегледала његов објект оштећен у земљотресу и извршила процену штете. На записник Комисије, грађанин је поднео приговор, који је закључком Градског штаба за ванредне ситуације града Краљева одбијен као неоснован. С обзиром да закључак није имао образложење, поднеском је затражио да му се достави образложење закључка којим је одбијен његов приговор, позивајући се на чињеницу да му је Уставом зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву.

Заштитник грађана је у изјашњењу Градске управе обавештен о критеријумима (укупно три) које ја Градски штаб за ванредне ситуације донео као услов за остваривање права на накнаду штете причињене земљотресом и констатовано је да притужилац не испуњава све наведене критеријуме, због чега је његов захтев за накнаду штете одбијен као неоснован.

Међутим, у изјашњењу није дата информација да ли је притужиоцу достављено образложење закључка Градског штаба за ванредне ситуације града Краљева, као ни да ли је информисан на који начин и пред којим органом може да заштити своја права, уколико је незадовољан наведеном одлуком, односно да ли је против предметног закључка допуштена жалба. Поступак по предметној притужби је у току.

Грађани који су претрпели штету мањег обима сусрећу се са другачијим проблемима. Према ставовима надлежних судских и управних органа они, најчешће, не могу да очекују да држава учествује у санирању штете настале услед елементарне непогоде коју су претрпели<sup>120</sup>. Када добију решење надлежне градске или општинске инспекције о забрани коришћења оштећеног стамбеног објекта, у пракси им се најчешће у краћем периоду обезбеди привремени смештај, а потом их локална самоуправа обавести да у свом буџету нема средстава из којих би могла да издвоји средства потребна за санацију оштећеног или изградњу новог стамбеног објекта, након чега су препуштени себи.

---

<sup>120</sup> Министарство животне средине, рударства и просторног планирања изразило је, у поступку по притужби грађанина, схватање да сама чињеница настанка штете услед елементарне непогоде и процена њене висине од стране надлежне комисије, не производи обавезу неког државног органа да штету надокнади и санира, имајући у виду да је штета настала као резултат околности које се нису могле предвидети. Такав став изнет је и у решењу Врховног суда Србије Рев. бр. 2241/2007 од 11. 9. 2008. године, у којем је наведено да, када су у питању штете настале услед ткз. више силе чије се дејство није могло предвидети, важи опште правило о ослобођењу од одговорности. Али када дејством више силе наступи штета већег обима која погађа већи број људи, онда држава интервенише и на себе и своје институције преузима обавезу обезбеђења свих или дела средстава за отклањање штетних последица по принципу солидарности.



## КЛИЗИШТЕ

**Пример:** Притужила се обратила Заштитнику грађана, због проблема у којима се након активирања клизишта нашла њена породица, с обзиром да је грађевински инспектор донео решење о забрани употребе њиховог стамбеног објекта, јер се услед активирања клизишта, његовим даљим коришћењем, доводи у опасност живот и здравље људи, суседних објеката и безбедност околине.

Непосредно након исељења из објекта, Скупштина града Београда обезбедила им је привремени смештај у хотелу, након чега су упућени да се за даље збрињавање обрате надлежним органима Градске општине Гроцка, од којих су добили новчану помоћ довољну да плате закуп стана за годину дана. Како трајно решење није пронађено, притужила се обратила различитим органима. У одговорима који су добијени од Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Градоначелника Београда и Секретаријата за финансије Градске управе Београд упућени су да се обрате Градској општини Гроцка, јер наведени органи нису надлежни за поступање. С друге стране, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда обавестила је притужилу да програмом за 2011. годину нису предвиђене активности на изградњи и реконструкцији саобраћајница и комуналне инфраструктуре на наведеној локацији, због чега овај орган не може да изврши санацију насталог клизишта. Притужила је упућена да се обрати Градској управи Гроцка, ради обезбеђена извора финансирања радова на предметној локацији.

И Стручна служба Заштитника грађана нашла се у сличној ситуацији поступајући по наведеној притужби, будући да је Штаб за ванредне ситуације Градске општине Гроцка истакао да у буџету општине нису предвиђена средства за ове намене, истовремено указујући да је Статутом града Београда (члан 25. тачка 24.), као једна од надлежности града, предвиђена заштита од елементарних и других већих непогода и стварање услова за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица, због чега притужила треба да се обрати надлежним службама града (не прецизирајући их конкретно). Поред тога, ЈП Дирекција за изградњу Градске општине Гроцка, огласила се ненадлежном за поступање и допис притужиле проследила Штабу за ванредне ситуације Градске општине Гроцка. Иако је Стручна служба Заштитника грађана истраживала, није успела да утврди којем органу града треба да се обрати ради окончања поступка по притужби.

Поступак по притужби је у току.

Стање у овој области додатно компликује чињеница да су Влада Републике Србије и надлежни министар били у обавези да донесу ближе прописе за спровођење наведеног Закона, у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу, што према до сада доступним информацијама није учињено.

Међутим, Заштитник грађана се приликом поступања по притужбама сусрео и са другачијим приступом и схватањима надлежних органа.

#### НЕБЛАГОВРЕМЕНО РЕШАВАЊЕ ПО ЗАХТЕВУ ЗА НАДОКНАДУ ШТЕТЕ

**Пример:** Притужилац је изнео незадовољство радом Градске управе Лозница, Комисије за процену и утврђивање штете настале услед елементарних непогода, због неблаговременог решавања по захтеву за накнаду штете, која је на његовом пољопривредном земљишту причињена услед поплаве.

Након пријема акта Заштитника грађана, Градско веће одобрило је средства за новчану помоћ, тако да је притужиоцу уплаћен одређени новчани износ и додељено му је 500 кг. кукуруза, као помоћ за санирање штете настале услед изливања реке Јадар у јуну 2010. године. Притужилац је потврдио Заштитнику грађана да је примио наведену помоћ након чега је поступак по његовој притужби обустављен.

### III РЕСТИТУЦИЈА

У извештајном периоду примећен је повећан број притужби грађана којима се указује на бројне проблеме у остваривању права на повраћај одузете имовине, односно обештећење.

**Пример 1:** Предузимајући активности у оквиру својих надлежности, Заштитник грађана примио је допис Министарства финансија, упућен Општинској управи Неготин, поводом проблема у раду општинских комисија за вођење поступка и доношења решења по захтеву за враћање земљишта. У духу сарадње, Заштитник грађана је, дописима упућеним Министарству пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, као и свим локалне самоуправама у Републици Србији, обавестио ове органе да је Високи савет судства заузео став да судија може да обавља рад у Комисији за вођење поступка и доношења решења по захтеву за враћање земљишта, као председник комисије, односно да обављање ових послова није неспојиво са судијском функцијом.

Министарству и локалним самоуправама указано је да Заштитник грађана очекује да ови органи, у оквиру својих надлежности, обезбеде потребне услове да наведене Комисије наставе са радом, окончају започете поступке и донесу одговарајуће одлуке по постојећим захтевима, чиме ће грађанима бити омогућено да остваре своја законом гарантована права и интересе. Истовремено, о наведеним чињеницама обавештени су сви притужиоци који су претходних година указали на непоступање надлежне Комисије, по чијим је притужбама поступак прекинут због раније важећег става да постоји сукоб интереса између судијске функције и функције председника комисије.

**Пример 2:** Закон о враћању одузете имовине и обештећењу ступио је на снагу 06. 10. 2011. године. Према одредбама овог закона, Агенција за реституцију почетком фебруара 2012. године објавила је јавни позив за подношење захтева за враћање

имовине, а децембра 2011. године објављен је образац захтева за враћање одузете имовине, односно обештећење (ЗВИО). Заштитник грађана је до сада примио неколико притужби којима грађани указују на неке проблеме који се јављају у примени наведеног закона.

У највећем броју њих истиче се да Републички геодетски завод и надлежне службе за катастар непокретности одбијају да бившим власницима одузете имовине издају уверење о идентификацији катастарске парцеле старог и новог премера, које су обавезни да приложе уз захтев за враћање имовине. Током поступка контроле законитости и правилности рада Заштитник грађана је обавештен о ставу Републичког геодетског завода, према коме су надлежне службе за катастар непокретности обавезне да лицу које је Агенцији за реституцију поднело захтев за враћање одузете имовине, односно обештећење, на његов захтев, изда без накнаде податке наведене у законској одредби, док је лице дужно да надлежној служби поднесе доказ да је, после ступања на снагу наведеног Закона, а на основу расписаног јавног позива, Агенцији за реституцију поднео захтев за враћање одузете имовине (доказ представља фотокопија захтева са пријемним штамбиљем поменуте Агенције или њено уверење којим се потврђује да је то лице поднело наведени захтев). Међутим, на основу доказа достављених од стране притужилаца Заштитник грађана је обавештен да је директор Републичког геодетског завода упутио службама за катастар непокретности допис другачије садржине, са инструкцијама како да поступају по поднетим захтевима грађана за издавање извода из регистра непокретности, а којим се указује да је надлежна служба за катастар непокретности у обавези да сваком лицу које поднесе захтев за издавање наведених докумената за потребе остваривања права за повраћај одузете имовине, односно обештећење, исте изда без накнаде, а да на сваком документу који издаје за наведене потребе, у горењем десном углу, мора да стави, односно отисне штамбиљ са следећем садржином: "Овај документ може употребити само у сврху остваривања права на повраћај одузете имовине и обештећење, сходно Закону о враћању одузете имовине и обештећењу".

Због свега наведеног Заштитник грађана је затражио да се директор Републичког геодетског завода у најкраћем року изјасни о разлозима истовременог постојања два акта различите садржине и њиховог међусобног односа, нарочито имајући у виду чињеницу да изјашњење Заштитнику грађана није стављено ван снаге, као и свим о осталим чињеницама и околностима од значаја за оцену основаности притужби.

### **ЗАКЉУЧЦИ:**

Реституција је област у којој се у наредном периоду, на основу досадашњих сазнања, примљених притужби и састанака са Републичком дирекцијом за имовину и представницима удружења грађана "Мрежа за реституцију" може очекивати појачана активност Заштитника грађана, односно контрола поштовања права грађана и законитости и правилности рада надлежних органа управе.

### **2.6.11. Ресор пореске управе**

Током 2011. године Заштитник грађана примио је, гледано у односу на претходне године, повећан број притужби грађана на рад Пореске управе којима се указује на разноврсне повреде права грађана.

#### ***Проблем опорезивања предузетница на породичном одсуству/одсуству са рада ради неге детета/посебне неге детета, које делатност обављају преко овлашћеног пословође и остварују право на накнаду зараде***

Заштитнику грађана притужбом се обратила Унија послодаваца Србије<sup>121</sup>, као и 15 предузетница, односно чланова њихових породица, који су изразили незадовољство чињеницом да Пореска управа задужује приватне предузетнице доприносима за обавезно социјално осигурање по основу самосталне делатности, за време када остварују право на накнаду зараде по основу породичног одсуства, одсуства са рада ради неге детета или посебне неге детета, а делатност обављају преко овлашћеног пословође. О уоченом проблему примљено је и службено обавештење Омбудсмана Аутономне Покрајине Војводине.

Притужбама је посебно наглашено да Пореска управа поступа недоследно, с обзиром да у ранијем периоду по истом основу предузетнице није задуживала, при чему је примењивала исте прописе. Након спроведеног поступка контроле, Заштитник грађана је утврдио недостатак који се састоји у промени тумачењу прописа – тумачење неповољније по грађане, иако их је било могуће и тумачена су до тада на други начин, чиме су изневерена њихова оправдана правна очекивања. Пореској управи је препоручено да, по основу службеног надзора, поништи сва решења која су донета почев од 2010. године, као и да изврши повраћај уплаћених износа у року од 60 дана, а да убудуће не задужује доприносима предузетнице које се налазе у наведеној ситуацији, односно да, уколико сматра да је поступање на основу досадашње праксе било неправилно, предузме мере из своје надлежности ради измене прописа којима је регулисан систем доприноса за обавезно социјално осигурање.

Пореска управа је обавестила Заштитника грађана да није у могућности да поступи по упућеној препоруци, остајући при свом тумачењу прописа и позивајући се на везаност органа управе начелом законитости у раду.

Проблем опорезованих предузетница привукао је значајну медијску пажњу, и отворио дискусију у јавности, након чега је Влада Републике Србије донела закључак 05 бр. 553-5034/2011 од 30. 06. 2011. године, којим се сагласила да доспеле обавезе по основу доприноса за обавезно социјално осигурање приватних предузетница преузме Република Србија. На жалост, предузетнице које су утврђену обавезу већ испуниле нису стекле могућност враћања уплаћених средстава, чиме су стављене у неравноправан положај у односу на предузетнице за које је обавезу преузела Република Србија.

Неколико месеци касније, чланом 4. Закона о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање<sup>122</sup>, који је почео да се примењује од 07. 01. 2012. године, прописано је да се не утврђује обавеза плаћања доприноса за предузетника који делатност наставља да обавља преко овлашћеног пословође, при чему се доприноси обрачунавају и плаћају на износ накнаде зараде који предузетник остварује према прописима који уређују финансијску подршку породици са децом.

Изменама важећих прописа питање будућег опорезивања предузетница – породиља је уређено на начин који не оставља места различитим тумачењима. Међутим, грађанке које су утврђену обавезу испуниле (добровољно или кроз поступак принудне наплате), и даље се обраћају Заштитнику грађана притужбама, основано указујући на неравноправан положај у односу на предузетнице за које је обавезу испунила Република Србија.

### ***Ускраћивање права на жалбу у поступку одлучивања о привременом одузимању пореског идентификационог броја***

Заштитнику грађана притужбом се обратило привредно друштво незадовољно првостепеним решењем Пореске управе донетим у поступку привременог одузимања пореског идентификационог броја, којим је упућено на непосредно покретање управног спора, без могућности коришћења уставног и законског права на жалбу. У току поступка пред Заштитником грађана, Пореска управа оспорила је основаност притужбе, указујући да се двостепеност у одлучивању у конкретном случају не може омогућити због тога што првостепена решења доноси директор Пореске управе те уколико би се пореским обвезницима омогућило право жалбе министру финансија, он би овластио директора Пореске управе, као што то обично чини, тако да би директор у том случају одлучивао и у првостепеном поступку и у поступку по жалби.

Заштитник грађана је Пореској управи упутио препоруку да у свом будућем раду обезбеди двостепеност одлучивања у поступку за привремено одузимање пореског идентификационог броја, да у поуци о правном леку упућује странке на могућност подношења жалбе министру финансија, те да отклони последице кршења права привредног друштва које је поднело притужбу.

Пореска управа је обавестила Заштитника грађана да није у могућности да поступи по препоруци због тога што се порески идентификациони бројеви додељују у централи Пореске управе која, у циљу поједностављивања и убрзавања процеса регистрације привредних субјеката, остварује директну комуникацију са Агенцијом за привредне регистре и Народном банком Србије. Из наведеног разлога Пореска управа налази да би било нецелисходно мењати постојећи систем доделе и одузимања пореских идентификационих бројева. Повреда права подносиоца притужбе на жалбу такође није отклоњена, уз образложење да је против првостепеног решења притужилац покренуо управни

---

<sup>122</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/11

спор, те да ће надлежни суд, уколико нађе да за то постоји основ, санкционисати евентуалну незаконитост првостепеног решења

Заштитник грађана је става да позивање на разлоге организационо-техничке природе ни у ком случају не може бити оправдање за ускраћивање или ограничавање права на жалбу које, поред тога што је признато важећим домаћим и међународним правним документима, представља и тековину правне цивилизације.

***Кршење принципа добре управе и правилног административног понашања приликом вршења теренске контроле, због некоректног односа према према странци, кршења закона и конзумирања алкохола од стране пореског инспектора***

Заштитнику грађана притужбом се обратила грађанка незадовољна поступањем овлашћених лица Пореске управе, приликом вршења теренске контроле ради евидентирања промета преко фискалне касе трговинске радње чији је пословођа. У притужби је навела да порески инспектори нису са њом поступали учтиво и уз уважавање њене личности, да су њој и њеној запосленој диктирали шта да упишу као своје изјаве у образац „Записник о изјави странке–пореског обвезника“, да су њеног супруга као пуномоћника неосновано удаљили из просторије у којој је вршена контроле, те да је порески инспектор затражио флашу пива, коју је потом и попио, при чему није издат фискални рачун, нити је на фискалној траци у то време евидентиран било какав промет.

Након спроведеног поступка контроле, Заштитник грађана је утврдио основаност притужбе и Пореској управи препоручио да се у писаној форми извини притужиљи због незаконито и неправилно вођеног поступка теренске контроле, при чему ће у свом будућем раду поступке водити искључиво у складу са правилима која су утврђена важећим прописима. Заштитник грађана је указао да писмено које је сачињено тако што је његову садржину диктирало службено лице, а порески обавезник је својеручно уписао у образац и потом потписао, не представља изјаву њеног потписника, и као такво није правно релевантно, не спорећи да службена лица често помажу странкама у састављању изјаве у поступку.

Посебно је наглашено да су државни службеници обавезни да се понашају на начин који доприноси очувању и подстицању поверења јавности у интегритет, непристрасност и ефикасност органа. Конзумирање алкохола на радном месту од стране државног службеника не уклапа се у стандарде понашања који доприносе очувању угледа и достојанства државне службе.

Рок за поступање Пореске управе по упућеној препоруци до краја извештајног периода није истекао.

Током 2011. година на рад Пореске управе Заштитнику грађана поднето је 47 притужби, 3 обраћања су се односила на давање информације или савета о њеном раду, а једно удружење се обратио овом органу предлогом за измену важећих прописа у овој области.

Најчешће повреде права истакнуте у притужбама односиле су се на повреду права на добру управу – 46. Од тог броја, грађани највише примедби износе на повреду закона у пореском поступку (26); неефикасан рад пореских органа (6); непоштовање створених правних очекивања (5); некоректно поступање органа (4); неравноправан третман грађана (2), те недобијање одлуке у законском року (1); несразмерност у раду органа (1) и присуство злоупотребе овлашћења (1). На тзв. „ћутање администрације“ указано је у 10 притужби, самостално или у комбинацији са повредом неког од наведених права.

### ***3) Остварени резултати у 2011. години:***

На основу поступака контроле које је Заштитник грађана водио током 2011. године, може се оценити да сарадња коју је Пореска управа остварила са овим органом није на задовољавајућем нивоу.

У одређеном броју случајева Пореска управа није оспоравала основаност поднетих притужби, већ је након покретања поступка Заштитника грађана отклонила недостатке на које су грађани указали. И поред тога што се у случајевима тзв. „ћутања администрације“ повреде права притужилаца отклањају у релативно кратком року након покретања поступка од стране Заштитника грађана, прилив притужби којима се указује на неблаговремен рад пореске администрације је континуиран, што упућује на закључак да порески органи заостале предмете решавају *ad hoc*, тј. да није успостављен систем који би омогућио постизање ажурности у раду приликом одлучивања о правима и обавезама грађана.

Међутим, у ситуацијама када Заштитник грађана утврди пропуст у раду Пореске управе, ради чијег отклањања упућује препоруку, током 2011. године испољена је потпуна неспремност да се аргументација Заштитника грађана прихвати, те да се повреде права отклоне на препоручени начин. Из наведених разлога, може се закључити да су активности Заштитника грађана на унапређењу законитости и правилности рада Пореске управе у 2011. години биле само делимично успешне, те да је у наредном периоду потребно значајније унапредити квалитет сарадње, пре свега у циљу прихватања препорука овог органа и њихове примене. Сарадња остварена кроз достављање изјашњења, информација и података које Заштитник грађана тражи одвијала се без већих проблема.

#### ***2.6.12. Ресор пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, животне средине, инфраструктуре, енергетике и рударства, саобраћаја, хидрометеорологије и робних резерви***

Заједничка карактеристика притужби примљених у оквиру овог разнородног ресора јесте да се свима њима указује на разноврсне повреде принципа добре управе у поступања надлежних органа.

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

Заштитнику грађана се обратило више грађана притужбама које се односе на рад Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије, у вези

са проблемима приликом тражења да им буде одобрено плаћање дуга за утрошену и преузету електричну енергију на рате. Први проблем састоји се у чињеници да непостоји обавезујући акт којим је регулисано питање начина и услова плаћања дуга на рате, већ је то ствар дискреционог овлашћења директора, за које не постоје прописани критеријуми, услови и процедура одлучивања, што за последицу има то да се понуда за плаћање тог дуга на рате и не мора дати. Поред тога, проблем представља и чињеница да се дискреционим одлучивањем директора о томе да ли ће и у ком броју рата одобрити плаћања дуга притужиоцу, који поседује потврду надлежног центра за социјални рад да је корисник материјалног обезбеђења породице чија исплата касни, суштински се умањује смисао и значај признавања тог права, уз то, пред органом који није стручно компетентан нити надлежан за такав поступак. Ништа мањи проблем не представља чињеница да су поједини притужиоци утужени за дуг након што им је речено да ће бити писаним путем обавештени о могућности закључења уговора о плаћању дуга на рате.

У свом изјашњењу ЈП „Електропривреда Србије“ обавестило је Заштитника грађана да ће бити донет акт којим ће на јединствен начин за сва зависна привредна друштва, бити уређено питање евентуалног отпуста и репрограма дуга.

Тим поводом, Заштитник грађана је упутио мишљење ЈП „Електропривреда Србије“ да би приликом доношења акта којим ће уредити одобравање репрограма дуга тарифним купцима требало дефинисати: круг лица која имају право плаћања на рате, услове за одобравање плаћања на рате, начине и рокове поступања привредног друштва по захтеву, као и доказе које ће наведена лица достављати уз захтеве.

Након тога, ЈП „Електропривреда Србије“ Београд је донело Одлуку којом се утврђују јединствено за сва привредна друштва за дистрибуцију електричне енергије услови за регулисање старог дуга тарифних купаца из категорије широка потрошња група „домаћинство“ за преузету електричну енергију.

### ***Неефикасно поступање по захтевима грађана за прикључење објеката на дистрибутивни систем електричне енергије***

Заштитник грађана је примио притужбе које се односе на рад Привредног друштва за дистрибуцију електричне енергије у вези са поступањем односно непоступањем по захтевима за прикључење објеката на дистрибутивни систем тиме што није у разумном року донело одлуке поводом предметних захтева и није на јасно и прецизно пружило информације о томе које су последице непоступања грађана по „позиву за исправку поднеска“.

У свом изјашњењу Привредно друштво за дистрибуцију електричне енергије је обавестило Заштитника грађана да одлука поводом захтева није донета због чињенице да притужиоци нису, у остављеном року, доставили потврду надлежног органа да се објекат може легализовати, односно да је легализован, услед чега није у могућности да одобри захтев.



Не улазећи у оцену тога да ли захтеви наведених притужилаца са документацијом коју су приложили испуњавају услове из Закона о планирању и изградњи за одобрење привременог прикључења објекта притужиоца на дистрибутивни систем, Заштитник грађана је утврдио да у конкретном случају наведени орган није донео одлуке поводом предметних захтева чиме је притужаоцима ускраћено право да кроз образложену одлуку органа са јасно наведеним одлучним чињеницама и околностима и поуком о правном средству, сагледају правну ситуацију у вези са поднетим захтевима и предузму одговарајуће радње.

Због тога је упућена препорука Привредном друштву за дистрибуцију електричне енергије да без одлагања донесе одлуке по захтевима за прикључење објекта на дистрибутивни систем, као и да у свом будућем раду усклади „позив за исправку поднеска“ тако да садржи јасно и прецизно упозорење о последицама непоступања по истом, по којој је привредно друштво за дистрибуцију електричне енергије поступило, доносећи решења којима је одлучено о поднетим захтевима.

Током 2011. године је уочен проблем који захтева посебну пажњу а односи се на непостојање акта о критеријумима, заштити, условима, роковима и поступку утврђивања статуса енергетски угроженог купца. Законом о енергетици који је ступио на снагу 08. 8. 2011. године је прописано да ће Министарство за инфраструктуру и енергетику у року од годину дана од ступања на снагу закона припремити Влади предлог наведеног акта, али такав акт још није донет.

### **ЗАКЉУЧЦИ :**

На основу поступака контроле које је Заштитник грађана водио током 2011. године, може се оценити да сарадња коју су привредна друштва за дистрибуцију електричне енергије остварила са Заштитником грађана није на задовољавајућем нивоу. У великом броју случајева, орган није сам препознао и отклонио пропусте у раду (доношење одлуке по захтеву за прикључење објекта на дистрибутивни систем), због чега је Заштитник грађана упутио препоруке о томе како би уочени недостатак требало отклонити.

#### ***2.6.13. Ресор финансија, економије и регионалног развоја, приватизације, дирекције за имовину, Националне службе за запошљавање, стечај и Управу за јавне набавке***

##### ***Пружање нетачних информација грађанима о остваривању права на новчану накнаду и неисправљање пропуста у раду***

**Пример:** Заштитнику грађана притужбу на рад и поступање Националне службе за запошљавање поднела је група бивших радника привредног друштва „М.....“ којима је престао радни однос отказом уговора о раду, уз исплату једнократне новчане накнаде према Опцији 1 Програма

решавања вишкова запослених.

Притужиочев захтев за признавање права на новчану накнаду је одбијен решењем надлежне филијале, а Сектор за осигурање за случај незапослености и правне послове, је одбио жалбу на наведено решење, са образложењем да Опција 1 за коју се изјаснио не предвиђа могућност остваривања права на новчану накнаду, односно да му није извршена исплата отпремнине у складу са Законом о раду већ исплата једнократне новчане накнаде.

Поступајући поводом притужбе Заштитник грађана је дошао до сазнање да је Врховни суд Србије својим пресудама уважио тужбе против другостепених решења Националне службе за запошљавање, уз образложење да у случају престанка радног односа на основу писменог споразума са послодавцем закљученим на иницијативу послодавца, запослени има право на новчану накнаду и без утицаја је чињеница за коју су се опцију тужиоци определили, пошто послодавац не може од запосленог захтевати одрицање од права на новчану накнаду нити таква изјава запосленог има правни значај.

Национална служба за запошљавање се изјаснила да је проблем настао услед промене правног става Врховног суда Србије и различитог пресуђена у управним споровима по тужбама запослених из истих предузећа по истом чињеничном и правном основу због чега је Врховном суду Србије упућена Иницијатива за уједначавање судске праксе код права на новчану накнаду вишкова запослених који су остварили неко од права предвиђених Одлуком о утврђивању програма за решавање вишка запослених у процесу рационализације, реструктурирања и припреме за приватизацију Владе РС и по другим основима.

Заштитник грађана је упутио препоруку да Национална служба за запошљавање спроведе поступке укидања или измене правоснажних решења донетих по захтевима бивших запослених привредног друштва „М.....“ којима није признато право на новчану накнаду за случај незапослености, због погрешне примене материјалног права, у складу са Правним схватањем Врховног суда Србије. Поред тога, препоручено је да се убудуће не доносе обавештења и сл. акти којима се ограничавају права грађана и којима се не дају јасне и разумљиве информације о поступку и радњама које треба да предузму у циљу остваривања својих права и интереса.

Национална служба за запошљавање није поступила по препоруци.

## 2.7. СТАТИСТИКА ПРИТУЖБИ У ОБЛАСТИ РЕСОРА ДОБРЕ УПРАВЕ

Ресори добре управе углавном се поклапају са ресорним министарствима у Влади Републике Србије а притужбе које се по свом предмету евидентирају у тим ресорима чине скоро две трећине укупно примљених притужби у 2011. години.

Заштитник грађана је током 2011. године поступао у **2459 притужби у области добре управе**, и то у 2443 писане притужбе упућене од стране грађана а у 16 случајева је покренуо поступак по сопственој иницијативи.

Заштитник грађана је до 31. 12. 2011. године потпуно **окончао рад на 1563 притужбе из области добре управе**, док је у даљој процедури још 896 притужби из 2011. године.

**Табела 4. – Подела притужби по ресорима добре управе**

Ресор спољних послова дијаспоре, и правде	343	9.42%
Ресор одбране	88	2.42%
Ресор унутрашњих послова	148	4.07%
Ресор финансија, економије и регионалног развоја	298	8.19%
Ресор пољопривреде, трговине, шумарства, водопривреде, животне средине, инфраструктуре, енергетике и рударства	146	4.01%
Ресор урбан.грађ. катастра	244	6.70%
Ресор људска права, државне управе и локалне самоуправе	335	9.20%
Ресор рада	348	9.56%
Ресор здравља, социјалне заштите, пензијско инвалидског осигурања	392	10.77%
Ресор безбедности	7	0.19%
Ресор културе, просвете, науке, омладине и спорта	110	3.02%
<b>Укупно</b>	<b>2459</b>	

Највећи број притужби, односи се на повреде права из области економских, социјалних и културних права (1257 притужби или 51,12%), нарочито на права из области социјалне заштите и права из пензијског и инвалидског осигурања. Следе повреде права на добру управу (1083 притужбе тј. 44,04%) а потом повреде грађанских и политичких права (495 притужби тј. 20,13%). Најчешће повреде из групе економских, социјалних и културних права су биле повреде права на рад и по основу рада и право на заштиту имовине, мада су и повреде осталих права из ове групе била заступљена.

**Табела 5. – Најчешће повреде економских и социјалних права**

Право на рад и по основу рада	425	17,28%
Право на заштиту имовине	354	14,40%
Право из пензијско-инвалидског осигурања	169	6,87%
Право на здраву животну средину	48	1,95%
Право на здравствено осигурање	44	1,79%
Право на обавештеност	33	1,34%
Право на социјалну заштиту	20	0,81%
Право на образовање и васпитање	17	0,69%
Остала права	147	5,98%
<b>Укупно</b>	<b>1257</b>	<b>51,12%</b>

Најчешће повреде из групе политичких и грађанских права су се односиле на повреду права на правично суђење (246) и право на правну заштиту, правно средство и правну помоћ.

**Табела 6. – Најчешће повреде грађанских права**

Право на правично суђење и суђење у разумном року	246	10,00%
Право на правну заштиту, правно средство и правну помоћ	89	3,62%
Право на лична документа	50	2,03%
Право на држављанство	19	0,77%
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	11	0,45%
Право на приватност и заштиту података о личности	10	0,41%
Остала права	70	2,85%
<b>Укупно</b>	<b>495</b>	<b>20,13%</b>

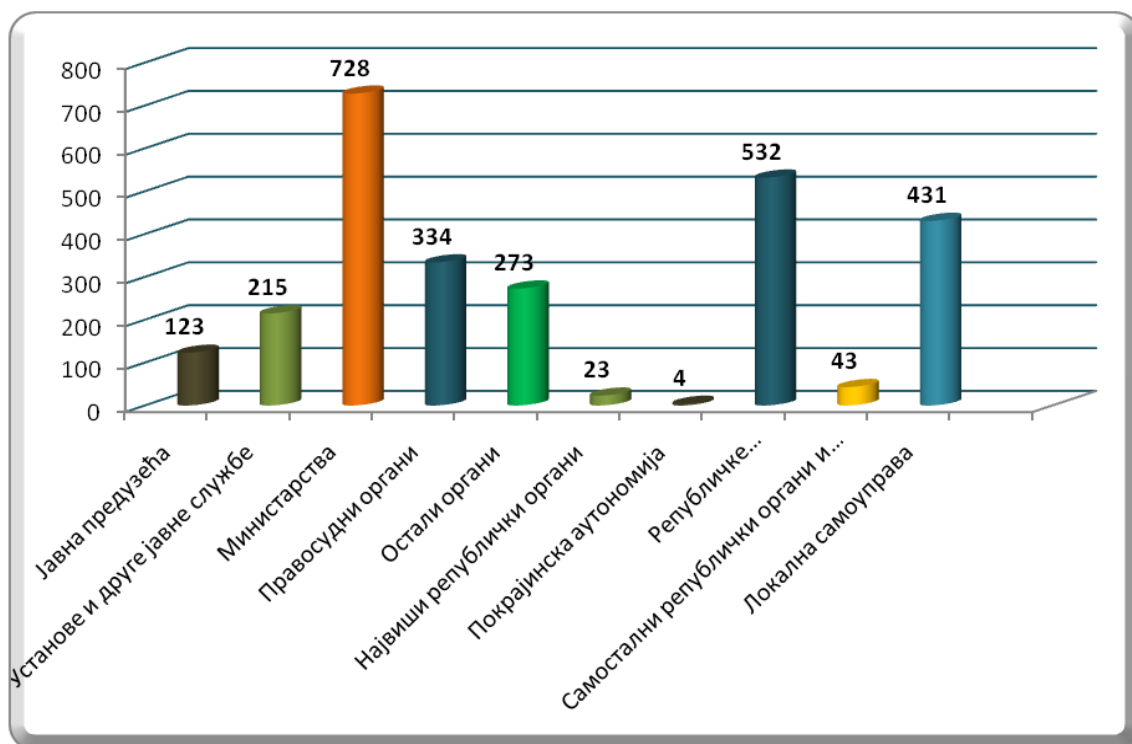
Најчешће повреде права грађана на „добру управу“ су се односиле на повреду права на поштовање закона и права на добијање одлуке у законском року, како показује следећа табела:

**Табела 7. - Најчешће повреде права грађана на „добру управу“**

Право на поштовање закона	349	14,19%
Право на добијање одлуке у законском року	173	7,04%
Право на ефикасно поступање органа	160	6,51%
Право на заштиту од ћутања администрације	124	5,04%
Право на коректно поступање органа	98	3,99%
Право на равноправан третман грађана	42	1,71%
Право на заштиту због повреде поступка	50	2,03%
Право на поштовање створених правних очекивања	45	1,83%
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	21	0,85%
Право на накнаду штете	19	0,77%
Право на сразмерност у раду органа	2	0,08%
<b>Укупно</b>	<b>1083</b>	<b>44,04%</b>

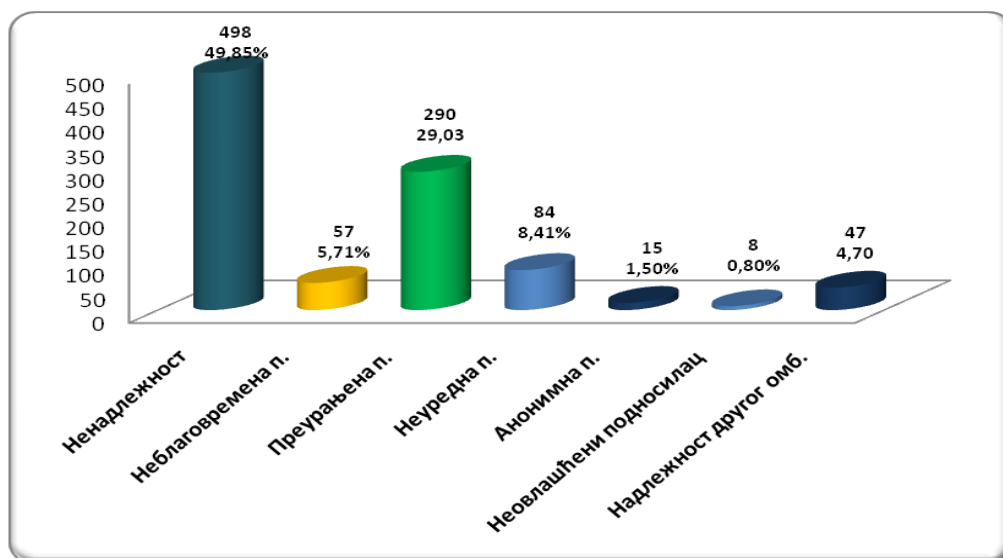
Органи на чији је рад било највише притужби у 2011. години свакако су министарства, на чији је рад било 728 притужби, потом републичке агенције (532), јединице локалне самоуправе (431) и други органи.

**Графикон 12. - Притужбе према органима на чији рад се односе**



У току 2011. године Заштитник грађана је, поступајући по притужбама из ресора добре управе, покренуо 556 поступака контроле рада органа управе и обавио 27 надзорних посета органима. Након спроведених поступака контроле и надзора окончан је рад на 564 предмета на следећи начин: одбијањем притужбе као неосноване у 337 случајева (59,75%), обуставом поступка у 95 случајева (16,84%), препоруком у 86 случајева (15,25%), одустанком подносиоца од притужбе у 37 случајева (6,56%), у 5 случајева мишљењем Заштитника грађана, саопштењем у два случаја и смрћу подносиоца притужбе такође у два случаја. Графикон показује разлоге за одбачај притужби:

**Графикон 13. – Одбачај притужби у области добре управе**



Заштитник грађана је у току 2011. години завршио рад и на 466 притужби пренетих из 2010. године на тај начин што је поводом њих покренуо 74 поступка контроле рада органа управе, након чега је утврдио да у 160 притужби није било основа за даље вођење поступка, 206 притужби је одбачено због наенадлежности и других Законом утврђених разлога, у 48 случајева органи су сами отклонили недостатке у раду у току вођења поступка ЗГ, поводом 41 предмета ЗГ је упутио препоруке и мишљење органима а у 11 предмета подносиоци су одустали од притужби.

### III САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Учешћем на бројним предавањима, конференцијама, семинарима и презентацијама институције, Заштитник грађана је током 2011. године настојао да приближи улогу, функцију и значај Заштитника грађана у заштити и поштовању људских права и контроли рада државних органа и институција. Ове активности биле су усмерене ка медијима, удружењима (нпр. Годишњи семинар Београдског фонда за политичку изузетност), студентској популацији (студенти основних и постдипломских студија Факултета политичких наука и Правног факултета Универзитета у Београду) и представницима органа власти на свим нивоима.

#### 3.1. САРАДЊА СА ОРГАНИМА ЈАВНЕ ВЛАСТИ

Оцена квалитета остваривања права грађана пред органима који врше јавна овлашћења и сарадња Заштитника грађана са њима, према статистичким параметрима, указује на то да је сарадња све боља, али не и потпуно задовољавајућа. Наиме, поштовање права грађана од стране органа јавне власти и њихов однос према грађанима и њиховим правима је још увек недовољно квалитетно, иако државни и други органи током сада већ петогодишњег рада и постојања Заштитника грађана, у све већем броју уважавају препоруке Заштитника грађана и поступају према њима. То је у 2011. години омогућило подизање нивоа сарадње на виши степен и потпуније остваривање сврхе институције Заштитника грађана.

На основу притужби грађана примљених током 2011. године, а које се односе на рад органа управе у случајевима наводног кршења начела управног поступка и других правила која уређују однос грађана и органа управе, стиче се одређена слика о раду ових органа. Наиме, највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава на која се односи преко 30% свих писаних притужби, као и на рад органа у области, пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене заштите, јавних предузећа, пореских органа, установа у области образовања, социјалне заштите, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.

**Табела 8. - Притужбе према различитим органима на чији рад се односе**

Министарства	1099	30,19%
Установе и друге јавне службе	740	20,33%
Републички фондови, заводи, агенције, дирекције, управе и др.	643	17,66%
Органи локалне самоуправе	525	14,42%
Правосудни органи	440	12,09%
Јавна предузећа	145	3,98%
Остали органи	355	9,75%
<b>Укупно сви органи</b>	<b>3947</b>	

*Напомена:* Број органа је увек већи од броја притужби, јер појединачне притужбе понекад указују на повреде права грађана од стране више од једног органа.

Министарство унутрашњих послова је традиционално орган на који се највећи број грађана жали сваке године, будући да овај орган и остварује највећи број контаката са грађанима, али мора се напоменути и да је то орган који у највећем броју случајева, отклања своје недостатке у раду по приспећу става Заштитника грађана. Класификацијом притужби, увиђа се да се притужбе најчешће односе на остваривање права на лична документа, држављанство, прибављање одобрења за држање оружја и сл. Релативно ретко се притужбе односе на случајеве тортуре током полицијског задржавања.

**Табела 9. - Притужбе према различитим министарствима на чији рад се односе**

<b>Сва министарства у односу на укупан број притужби</b>	<b>1099</b>	<b>30,18%</b>
<b>Поједина министарства у односу на сва министарства</b>		
Унутрашњи послови	405	36,85%
Одбрана	165	15,01%
Просвета и наука	113	10,28%
Финасије	84	7,64%
Рад и социјална политика	75	6,82%
Животна средина, рударство и просторно планирање	72	6,55%
Здравље	50	4,55%
Људска и мањ. права, државна управа и лок. самоуправа	44	4,00%
Правда	35	3,18%
Остала министарства	56	5,10%

Следећа табела показује области у оквиру којих Заштитник грађана добија највише притужби (образовање, социјална заштита и др.), као и подврсте органа унутар великих група органа којима припадају. На пример, највећи број притужби у области социјалне заштите односи се на притужбе на рад Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, на који је у 2011. години пристигло 272 притужбе (Табела 10).



**Табела 10. - Притужбе према различитим органима на чији рад се односе**

<b>Установе и друге јавне службе у односу на укупан број притужби</b>	<b>740</b>	<b>20,32%</b>
У области образовања	254	34,32%
У области социјалне заштите	186	25,14%
У области извршења кривичних санкција	180	24,32%
У области здравља	110	14,86%
У области науке и културе	10	1,35%
<b>Реп. фондови, заводи, агенције, управе и др. у односу на укупан број притужби</b>	<b>643</b>	<b>17,66%</b>
Републички фонд ПИО	272	42,30%
Пореска управа	85	13,22%
Републички геодетски завод	75	11,66%
Агенција за приватизацију	51	7,93%
Републички фонд за здравствено осигурање	44	6,84%
Национална служба за запошљавање	33	5,13%
Републички завод за статистику	16	2,49%
Инспекторат рада	14	2,18%
Остали органи	53	8,24%

Посматрано према географској дистрибуцији, највише притужби се односи на рад града Београда и осталих градских општина. Укупно 14,42% притужби се односи на рад органа локалне самоуправе, 12, 08% на правосудне органе, око 4% на рад јавних предузећа и до 10% на остале органе.

**Табела 11. - Притужбе према различитим органима на чији рад се односе**

<b>Органи локалне самоуправе у односу на укупан број притужби</b>	<b>525</b>	<b>14,42%</b>
Град Београд и градске општине	210	40,00%
Остали градови	141	26,86%
Остале општине	174	33,14%
<b>Правосудни органи у односу на укупан број притужби</b>	<b>440</b>	<b>12,08%</b>
Основни судови	213	48,41%
Виши судови	64	14,55%
Тужилаштва	52	11,82%
Привредни судови	39	8,86%
Апелациони судови	37	8,41%
Управни судови	18	4,09%
Врховни касациони суд	17	3,86%
<b>Јавна предузећа у односу на укупан број притужби</b>	<b>145</b>	<b>3,98%</b>
Републичка јавна предузећа	73	50,34%
Локална јавна предузећа	72	49,66%
<b>Остали органи у односу на укупан број притужби</b>	<b>355</b>	<b>9,75%</b>
Привредна друштва	133	37,46%
Приватни послодавац	57	16,06%
физичко лице	49	13,80%
Орган стране државе	15	4,23%
Друштвена предузећа	10	2,82%
Остало	91	25,63%

Следи приказ остварене сарадње са државним органима у оквирима области у надлежности Заштитника грађана:

У области заштите права националних мањина, у извештајном периоду сарадња је била остварена пре свега на локалном нивоу тј. са већином локалних самоуправа са национално мешовитим становништвом, пре свих с Новим Пазаром, Апатином, Кулом, потом с националним саветима националних мањина – Бошњачким, Хрватским, Мађарским, Ромским, Словачким, Словеначким, Чешким, Румунским а на републичком нивоу са државним органима попут Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и Канцеларијом за инклузију Рома Владе АП Војводине, као и независним контролним органима, нарочито с Покрајинским омбудсманом АП Војводина, локалним омбудсменима у Суботици и Новом Саду.

У области заштите права особа са инвалидитетом оквиру сарадње са државним органима, међународним организацијама и организацијама цивилног друштва одржан је састанак са представницима, Националне организације особа са инвалидитетом, Центра за самостални живот инвалида Србије, канцеларије Европске уније у Србији, Министарства рада и социјалне политике-Сектора за права особа са инвалидитетом и Министарства за људска и мањинска права, као и са повереницом за заштиту равноправности, на коме је представљен нацрт алтернативног извештаја Комитету за права особа са инвалидитетом Уједињених нација.

### **3.2. САРАДЊА СА ЦИВИЛНИМ ДРУШТВОМ И АКАДЕМСКОМ ЗАЈЕДНИЦОМ**

У области заштите права националних мањина, сарадња с невладиним организацијама је допринела квалитетнијем раду и бољем информисању Заштитника грађана. Посебно је била значајна сарадња с невладином организацијом „Praxis“ у вези с радом на унапређењу прописа који би требало да омогуће остваривања права на правни субјективитет и права на адекватно становање. Добра сарадња је остварена и са Центром за истраживање етничитета, посебно у вези са праћењем рада савета за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе са национално мешовитим саставом становништва, остваривањем права на службену употребу језика и писама и остваривањем права Рома. Најзад, информације које је редовно о повредама људских права достављао Центар за развој цивилног друштва из Зрењанина биле су драгоцен извор информација. Поред сарадње с овим невладиним организацијама, остварена је сарадња и са другим организацијама цивилног друштва – Иницијативом младих за људска права, Центром за права мањина, Регионалним центром за мањине, Едукативним центром Рома из Суботице, Ромским женским центром „Бибија“ и др.

Стручну помоћ у раду на питањима у вези с остваривањем права националних мањина дали су чланови Савета Заштитника грађана за питања националних мањина, представници академске заједнице, а посебно проф. др Ранко Бугарски и проф. др Љубица Ђорђевић. Успешна сарадња на овим

питањима је остварена и са другим стручњацима: проф. др Ненадом Ђурђевићем, проф. др Маријаном Пајванчић, проф. др Весном Ракић Водинелић, др Сашом Гајином, мр Златом Вуксановић Мацура, др Клод Каном, Бахрамом Газијем, др Драганом Тодоровићем, др Божидаром Јакшићем, проф. др Драгољубом Ђорђевићем и другима.

У области **права детета** током 2011. године, Заштитник грађана је наставио и продубио сарадњу са организацијама цивилног друштва које делују у области права детета, пре свега са Мрежом организација за децу Србије (МОДС), а посебно са појединим чланицама - Центром за права детета, Центром за интеграцију младих, НВО ВеликиМали, Иницијативом за права особа са менталним инвалидитетом Србије „МДРИ - С“, Аутономним женским центром, Групом 484, учешћем на скуповима у њиховој организацији и обрнуто.

Настављена је сарадња са Правним факултетом у Нишу, на којем заменица Заштитника грађана већ другу годину има предавање на предмету *Права детета* о искуствима у раду институције Заштитника грађана у области права детета.

У области **равноправности полова**, током 2011. године Заштитник грађана је остварио и продубио сарадњу са неколико удружења грађана, и то са: Аутономним женским центром кроз рад на законодавним иницијативама за измену прописа којима се побољшава правна заштита жена жртава насиља у кривичном законодавству, Мрежом „Жене против насиља“ у вези локалних буџета и Виктимолошким друштвом Србије сарађујући на мапирању димензије и карактеристика родно засноване дискриминације на тржишту рада и одговор друштва на њу.

Са представницима удружења грађана, чија је мисија заштита права ЛГБТ особа, ГЕЈТЕН и Геј стрејт алијанском договорена је сарадња у наредном периоду на анализирању школских уџбеника у погледу начина представљања ЛГБТ особа који се користе у предшколској и основношколској настави.

У области **заштите права особа са инвалидитетом**, Заштитник грађана се у 2011. години састао са удружењима праплегичара и квадриплегичара Војводине, ради изналажења решења на изједначавању висине права по основу права на помоћ и негу другог лица за цивилне и војне осигуранике.

Одржан је и састанак са представницима релевантних организација цивилног друштва које се баве проблемима особа са инвалидитетом (Центар за самостални живот инвалида Србије и МДРИ), ради проширења сарадње у циљу обезбеђења заштите и предузимања мера за унапређење положаја ових особа. Кроз сарадњу, с једне стране, обезбеђује се подизање степена видљивости институције Заштитника грађана, а с друге стране, особе са инвалидитетом ће бити у прилици да преко ових организација указују на повреду права и пропусте у раду органа.

Настављена је сарадња са Савезом слепих и слабовидих Србије и организацијом „Из круга“ на отклањању неједнакости особа са инвалидитетом, у

односу на остале грађане, када желе да обављају банкарске послове и финансијске услуге.

### 3.3. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана је током 2011. године наставио са интензивном међународном сарадњом на мултилатералном и билатералном плану. Сарадња са регионалним и европским међународним организацијама и институцијама, као и њиховим специјализованим телима је додатно ојачана. Успостављени механизми сарадње са омбудсманима других држава унапређивани су кроз билатералне и мултилатералне скупове, превасходно на редовним конференцијама, округлим столовима, семинарима, тренинзима и другим едукативним и осталим скуповима који су организовани у земљи и иностранству.

У 2011. години Заштитник грађана наставио је са редовним активностима у оквиру чланстава у више стручних мрежа: Међународног координационог комитета Националних институција за људска права, Међународном институту Омбудсмана, Удружењу медитеранских Омбудсмана, Европском институту Омбудсмана и Европској мрежи Омбудсмана за децу.

У извештајном периоду Заштитник грађана имао је више састанака са представницима међународних организација. У јуну се састао са Комесаром за људска права Савета Европе, Томасом Хамарбергом, у склопу његове посете Србији.<sup>123</sup> Заштитник грађана се такође састајао са члановима Мониторинг комитета Парламентарне скупштине Савета Европе<sup>124</sup>, односно експертским мисијама Европске уније.

Сарадња са Саветом Европе остварена је и током израде два међународна инструмента - *Препоруке Савета Европе о правима и правном статусу деце и родитељским одговорностима*<sup>125</sup> и *Смерница Комитета министара Савета Европе о здрављу по мери детета*.<sup>126</sup> Заштитник грађана укључио се и у расправу о Нацрту стратегије Савета Европе о правима детета 2012 – 2015<sup>127</sup>, како на националном нивоу, кроз давање мишљења Министарству спољних послова, тако и у оквиру међународне сарадње, учешћем на конференцији Савета Европе, посвећеној овој теми, новембра 2011. године.

Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности, остварили су сарадњу у области издаваштва и уз подршку Канцеларије Уницеф-а у Србији,

---

<sup>123</sup> Извештај Комесара о посети Србији доступан је на:

[http://coe.org.rs/def/news\\_sr\\_def/?conid=2215](http://coe.org.rs/def/news_sr_def/?conid=2215);

<sup>124</sup> Извештај "Поштовање обавеза и дужности Србије" Парламентарне скупштине Савета Европе доступан је на <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc12/EDOC12813.pdf>;

<sup>125</sup> Recommendation on the rights and legal status of children and parental responsibilities. Препорука је у припреми, а њен нацрт доступан је на <http://www.coe.int/family>;

<sup>126</sup> Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly health care, доступно на <http://www.coe.int/t/dg3/health>;

<sup>127</sup> Конференција одржана у Монаку 20. и 21. новембра 2011. године. Више информација на <http://www.coe.int/t/dg3/children>;

издали публикацију „Права детета у међународним документима“<sup>128</sup>, првој публикацији овакве врсте објављеној на српском језику, као израза њиховог заједничког настојања да промовишу концепт права детета и подстакну све друштвене актере на проактивно деловање у односу на децу.

Уз подршку Мисије ОЕБС у Србији Заштитник грађана је у 2011. години припремио и издао публикацију „Дете у центру пажње – Збирка одабраних препорука Савета Европе и пресуда Европског суда за људска права, у области образовања“<sup>129</sup>, која је посвећена теми инклузивног образовања деце у толерантном, безбедном и уважавајућем окружењу.

### ***3.3.1. Активности Заштитника грађана као Националне институције за заштиту и промоцију људских права (NHRI)***

Заштитнику грађана уручен је сертификат Националне институције за промоцију и заштиту људских права (енг. NHRI) са „А“ статусом за период од 2010. до 2015. године, на седници Међународног координационог комитета, која је одржана 17. и 18. маја 2011. године у Женеви. Овај престижни статус је, Заштитнику грађана, доделио Међународни координациони подкомитет за акредитацију Националних институција за људска права Међународног координационог комитета (даље ICC). ICC представља глобалну мрежу институција за заштиту и промоцију људских права чији интерни акредитациони систем, базиран на Париским принципима, признају Уједињене нације. ICC координира однос између NHRI и Уједињених нација у области људских права.

Заштитник грађана је од стицања овог статуса, априла 2010. године, предузео бројне активности на регионалном и међународном нивоу у оквиру делокруга рада као национална институција за промоцију и заштиту људских права.

Заштитник грађана је израдио и упутио Комитету за елиминацију расне дискриминације (даље CERD) Уједињених нација „Запажања о појединим питањима закона и прописа којима је уређен положај националних мањина“ у односу на примену Међународне конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације. Комитету за људска права (даље CCRPR) Уједињених нација, Заштитник грађана, је доставио своја „Запажања о примени Међународног пакта о грађанским и политичким правима“ у другом извештајном периоду за Србију, која је и усмено образложио на заседању Комитета у Њујорку. Заштитник грађана је учествовао на представљању Нацрта алтернативног извештаја о положају особа са инвалидитетом, који је био представљен пред Комитетом за праћење примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

---

<sup>128</sup> „Права детета у међународним документима“, уредница проф. др Невена Вучковић Шаховић, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, 2011;

<sup>129</sup> „Дете у центру пажње – Збирка одабраних препорука Савета Европе и пресуда Европског суда за људска права, у области образовања“, приредиле Тамара Лукшић – Орландић и Наташа Јовић, Заштитник грађана, 2011;

У склопу својих редовних активности на пољу међународне сарадње, а превасходно у капацитету националне институције за заштиту и промоцију људских права (NHRI), Заштитник грађана је припремио и послао одговоре на различите упитнике Канцеларије високог комесаријата за људска права (даље OHCHR) и Канцеларије за демократске институције и људска права (даље ODHR) ОЕБС-а на теме улоге превенције у промоцији и заштити људских права, права особа са инвалидитетом, старијих особа, родне равноправности и права жена (укључујући и насиље над женама и девојчицама) и дечјег просјачења. Омбудсман је припремио посебан прилог о оствареном напретку државе Србије у примени члана 33 ратификоване Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

Заштитник грађана је у циљу подизања својих капацитета за испуњавање обавеза проистеклих статусом NHRI, учествовао на радионицама на тему праћења резултата универзалног периодичног прегледа (даље UPR) и препорука других механизма за заштиту и унапређење људских права, односно стратешког планирања и развоја комуникационог плана за NHRI.

### ***3.3.2. Пројекти***

Заштитник грађана учествује у реализацији петогодишњег програма реформе правосуђа и одговорности владе који спроводи Америчка агенција за међународни развој (USAID) у циљу јачања владавине права, подизања свести о реформама у сектору правосуђа и јачања капацитета владиних институција, цивилног друштва и независних институција за препознавање и спречавање корупције. Активности које у оквиру пројекта спроводи Заштитник грађане односе се на промоцију принципа добре управе и ефикасне и одговорне владе, затим јачање сарадње са другим независним институцијама и организацијама цивилног друштва, као и јачање капацитета институције у области промоције и заштите људских права. Једна од најзначајнијих активности у првој години пројекта је покретање кампање за промоцију принципа добре управе међу запосленима у државној управи која је заснована на предлогу Кодекса добре управе који је Заштитник грађана припремио у јуну 2010. године. Кампања ће бити спроведена у сарадњи са Министарством за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу.

У оквиру регионалног пројекта „Превенција експлоатације деце у Југоисточној Европи“, у коме су учествовале четири институције омбудсмана – чланица Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (енг. CRONSEE) и уз подршку међународне организације Save the Children Norway, Заштитник грађана је спровео истраживање о дечјем просјачењу у Републици Србији, чији је резултат Извештај Заштитника грађана „Дечје просјачење у Републици Србији“ са утврђеним приоритетним проблемима и препорукама упућеним релевантним органима, установама и организацијама. Заштитник грађана је учествовао и на годишњим састанцима CRONSEE, који су у 2011. години били посвећени заштити деце од економске експлоатације.

Мисија ОЕБС-а у Србији подржала је реализацију посета Заштитника грађана ромским насељима у Србији у циљу повећања доступности институције ромској популацији и подизању свести ове популације о улози и надлежностима Заштитника грађана. Пројекат је спроведен уз консултацију са Националним саветом ромске националне мањине и у сарадњи са 13 ромских невладиних организација и ромским координаторима у 16 јединица локалне самоуправе. Чланови тима Заштитника грађана посетили су 47 ромских насеља на територији 27 градова и општина, укључујући и 5 београдских насеља.

Уз подршку Амбасаде Велике Британије у Београду и ОНСНР, Заштитник грађана је покренуо пројекат подршке остваривању права ромске заједнице у Србију. Пројекат се спроводи у циљу унапређења нормативног оквира људских права Рома у Србији путем анализе тренутног положаја ове популације као и евалуације досад предузетих мера инклузије у оквиру програма инклузије Рома. У оквиру пројекта сачињени су појединачни извештаји о спровођењу програма инклузије Рома у области запошљавања, становања, образовања, здравствене заштите, реадмисије и анти-дискриминације. На основу ових извештаја Заштитник грађана се саставити свеобухватан извештај праћен препорукама државним органима за унапређење положаја ромске популације у Србији.

### ***3.3.3. Организација и учешће на међународним скуповима***

На међународном плану, 2011. годину обележила је организација два велика догађаја, као и учешће на више стручних скупова у иностранству на којима су представљени улога и активности Заштитника грађана у специфичним сегментима рада.

Заштитник грађана Републике Србије и Женевски центар за демократску контролу оружаних снага (даље DCAF), уз подршку Министарства одбране Републике Србије организовао је, од 13. до 15. априла 2011. године у Београду, **Трећу међународну конференцију омбудсмана за оружане снаге**. Конференцију су уводним излагањима отворили Борис Тадић, председник Републике Србије, Драган Шутановац, министар одбране Републике Србије, амбасадор Теодор Винклер, директор DCAF-а и Саша Јанковић, заштитник грађана Републике Србије. На конференцији су учествовали омбудсмани за оружане снаге, генерални инспектори и председници парламентарних тела надлежних за заштиту права припадника оружаних снага из деветнаест земаља, као и представници државних институција, академске заједнице, невладиног сектора и медија. На крају тродневног рада Треће међународне конференције омбудсмана за оружане снаге, усвојен је **Београдски меморандум**. Извештај са Конференције, који садржи кључне елементе дискусије и Меморандум штампан је на српском и енглеском језику<sup>130</sup>.

Поводом представљања извештаја о стању људских и мањинских права у Србији, у Палати Србија је 16. новембра, Европска комисија против расизма и

---

<sup>130</sup> Извештај је доступан на <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1590>

нетолеранције (даље ЕКРИ) Савета Европе у сарадњи са Заштитником грађана Републике Србије и Повереником за заштиту равноправности организовала округли сто „Борба против дискриминације у Србији“. Циљ округлог стола, који је, окупио преко сто учесника, међу којима су били представници министарстава, Народне скупштине, покрајинских и локалних власти, затим правосуђа, државних институција за заштиту људских права, као и представници међународних и невладиних организација за људска права, верских заједница и експерти, био је да дефинише начине за обезбеђивање спровођења ЕКРИ-јевих посебних препорука за Србију.

Заштитник грађана је одржао предавање о улози Омбудсмана у концепту савремене владавине права на Европском форуму у Албаху (Аустрија), док је на позив Савета Европе, учествовао на међународном скупу у Бакуу (Азербејџан) и говорио на тему приступа Омбудсмана информацијама од значаја за обављање поступака и приступа информацијама од јавног значаја, за колеге из институције Омбудсмана Азербејџана.

Омбудсман је, у 2011. години, одржао предавања на међународним конференцијама у Хагу и Тирани о улози Заштитника грађана и других независних контролних институција у реформи сектора безбедности, односно надлежностима и механизмима Заштитника грађана у контроли рада безбедносно-обавештајног сектора у Србији. Поред тога, Омбудсман је учествовао на регионалној конференцији „Заштита људских права и слобода припадника оружаних снага“ у Сарајеву, у организацији скупштинског војног повереника Босне и Херцеговине.

### **3.4. САРАДЊА СА МЕДИЈИМА**

Након узастопног пораста броја објављених чланака у штампаним медијима о Заштитнику грађана Републике Србије од његовог оснивања до 2010. године, у 2011. години је објављено за петину мање текстова него претходне године. Што се електронских медија тиче, број емитованих прилога на телевизијама са националном покривеношћу је на истом нивоу као у 2010. години.

Број написа у 26 листова, које је ова институција редовно прати, је 726 (укључујући ту изјаве, извештаје, вести, коментаре, саопштења), што је око 20 одсто мање од прошлогодишњег. Највише текстова објавили су дневници Политика, Блиц, Данас и Правда.

За годину дана објављено је 18 коментара из пера новинара у вези рада и активности Заштитника грађана, највише у листовима Политика и Блиц. Међу њима се налазе и ауторски текстови омбудсмана и његових заменика. Новинари су у својим текстовима коментарисали теме лобија у здравству, допунског рада лекара, увођења тзв. „музичког динара“ на техничке уређаје, у којима су подржали ставове и напоре Заштитника грађана за укидање законских одредаба и правилника који крше права грађана. Сам заштитник и његови заменици су у



својим текстовима редовно реаговали на актуелности из свог делокруга, као што је реформа правосуђа, родна равноправност, закон о социјалној заштити, заштита узбуњивача, закон о електронским комуникацијама, Преднацрт закона о правима детета и други. Поменути преднацрт је посебно привукао интересовање и поделио мишљење медија и јавности.

Што се телевизије тиче, број прилога разних жанрова у прошлој години је 283, и показује стагнацију у односу на претходну годину. Највише прилога је емитовао РТС, затим Б92 и Пинк. Емитовано је преко сто изјава заштитника грађана и његових заменика, што је скоро дупло више него раније. Такође, број гостовања омбудсмана и заменика на телевизији се такође удвостручио у односу на претходну годину, што указује на чињеницу да медији траже и цене мишљење ове институције о темама којима се баве.

Објављени новински чланци и емитовани телевизијски прилози локалних медија широм републике нису обухваћени обрађеном статистиком, зато треба напоменути да су локални медији били изузетно заинтересовани за представљање и промоцију пројекта Електронски приступ Заштитнику грађана, која се реализује у библиотекама у десет општина у Србији.

## IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

### 4.1. УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ ПРЕМА ВРСТИ ПОВРЕДЕ ПРАВА

Заштитник грађана је у 2011. години остварио 15.782 контакта са грађанима. Од укупно примљених усмених притужби у 2011. години, евидентираних у пријемним канцеларијама Заштитника грађана, 23% је било у надлежности Заштитника грађана <sup>131</sup>, тако да је у току 2011. године разматрано укупно 3640 притужби које су примљене те године, и то 3456 писаних притужби и 184 покренутих сопственом иницијативом. Истовремено разматрано је и око 1000 притужби из ранијих година, од чега је окончан рад на 766 притужби.

Заштитник грађана је током 2011. године од 3640 притужби, окончао рад на 2203 притужбе, тако што је 1319 притужби одбацио због непостојања основа да се по њима води поступак, док је у преосталим случајевима (884) вођен поступак који је окончан на одговарајући начин<sup>132</sup>. Остали започети поступци у преосталих 1437 притужби из 2011. године су и даље у току.

**Табела 12. – Завршено поступање Заштитника грађана на притужбама из 2011. године до 31. 12. 2011. године**

Притужбе одбијене као неосноване	502	56.79%
Предмети обухваћени препорукама -појединачним и збирним	187	21.15%
Обустављен поступак - орган управе отклонио недостатак у раду	118	13.35%
Притужиоци одустали од притужбе	65	7.35%
Мишљења – по чл. 24. ст. 2 Закона о Заштитнику грађана	9	1.02%
Саопштење Заштитника грађана поводом поступка који је водио	3	0.34%
<b>Укупно:</b>	<b>884</b>	

Укупно 1181 притужбе (32%) су се односиле на ресоре рањивих категорија грађана (деца, особе са инвалидитетом и старе особе, припадници националних мањина, лица лишена слободе, притужбе из области родне равноправности) а 2459 (68%) на притужбе из ресора добре управе<sup>133</sup>. Ресори добре управе углавном се поклапају са ресорним министарствима у Влади Републике Србије и притужбе

<sup>131</sup> По пријему притужбе која по свом садржају спада у надлежност Заштитника грађана, грађанима се саветује да поднесу писану притужбу овом органу. У случају када притужба није из надлежности Заштитника грађана, грађани се упућују на органе којима би требало да се обрате и указује се на процесне радње које би требало да предузму у циљу решавања свог проблема. На овај начин у даљем раду институције се смањује број писаних притужби за чије решавање није надлежан Заштитник грађана.

<sup>132</sup> Све притужбе грађана за које није надлежан Заштитник грађана, које су неблаговремене, преурањене, анонимне, неуредне или поднете од стране неовлашћеног лица, одбацују се, у складу са чланом 28. Закона о Заштитнику грађана. У одговору притужиоцу, чија притужба се одбацује због једног од законом утврђених разлога, подносилац се увек упућује на одговарајуће правне поступке или надлежне органе.

<sup>133</sup> Све притужбе које Заштитник грађана прими у току године или их покрене сопственом иницијативом, ради ефикаснијег поступања по њима и њихове прецизније статистичке обраде, евидентирају се, с једне стране, у ресоре који припадају рањивим категоријама грађана и са друге стране, у ресоре који припадају тзв. доброј управи.

које се односе на ресоре чине скоро две трећине укупно примљених притужби у 2011. години.

**Табела 13. – Подела притужби по ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби**

Права лица лишених слободе	384	10.55%
Родна равноправност	34	0.93%
Права детета	391	10.74%
Права особа са инвалидитетом и старијих	151	4.15%
Права националних мањина	221	6.07%
Ресор спољних послова, дијаспоре и правде	343	9.42%
Ресор одбране	88	2.42%
Ресор унутрашњих послова	148	4.07%
Ресор финансија, економије и регионалног развоја	298	8.19%
Ресор пољопривреде, трговине, шумарства, водопривреде, животне средине, инфраструктуре, енергетике и рударства	146	4.01%
Ресор урбанизма, грађевине, катастра	244	6.70%
Ресор људских права, државне управе и локалне сам.	335	9.20%
Ресор рада	348	9.56%
Ресор здравља, социјалне заштите, пензионо-инвалидског осигурања	392	10.77%
Ресор безбедности	7	0.19%
Ресор културе, просвете, науке, омладине и спорта	110	3.02%

Како подаци показују, притужилаца има из свих округа у Републици Србији, али највише из Београда, будући да Београд има највећи број становника и седиште је, као главни град, највећег броја органа управе. (Табела 14):

**Табела 14. Подаци о процентуалном учешћу притужби из различитих округа**

Остали делови Србије	1056	29.01 %
Београд	1306	35.88 %
АП Војводина	610	16.76 %
Рашки	153	4.20 %
Нишавски	151	4.15 %
Браничевски	142	3.90 %
Златиборски	101	2.77 %
Прешево, Бујановац и Медвеђа	41	1.13 %
Страна држава	55	1.51 %
АП КиМ	25	0.69 %
<b>Укупно</b>	<b>3640</b>	

#### 4.1.1. Класификација притужби према повређеним правима

Разматрањем укупно 3640 притужби које су поднете Заштитнику грађана у току 2011. године, утврђено је да се највећи број повреда права на које указују грађани, односи на економска и социјална права, случајеве повреде начела „добре управе“ и повреду грађанских и политичких права.

**Табела 15. Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби**

Област права	Број повређених права	% у односу на све поднете притужбе
Економска, социјална, културна права	1708	46.92%
Право на добру управу	1404	38.57%
Грађанска и политичка права	903	24.81%
Права детета	391	10.74%
Права лица лишених слободе	384	10.55%
Права националних мањина	221	6.07%
Права особа са инвалидитетом	153	4.20%
Област родне равноправности	34	0.93%
<b>Укупно</b>	<b>5172</b>	

*Напомена:* Број повређених права је увек већи од броја притужби, јер бројне притужбе указују на вишеструке повреде права.

Најбројније повреде права су биле у групи економских, социјалних и културних права (1708), а међу њима право на заштиту имовине, права из пензијско-инвалидског осигурања, право на основу рада и право на образовање и васпитање, мада су присутне и друге повреде права (Табела 16).

**Табела 16. Приказ повређених економских, социјалних и културних права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби**

Право на заштиту имовине	362	9,95%
Право из пензијско-инвалидског осигурања	235	6,46%
Право по основу рада	224	6,15%
Право на образовање и васпитање	211	5,80%
Право на рад	141	3,87%
Право на здравствену заштиту	114	3,13%
Право на социјалну заштиту	59	1,62%
Имовинска и радна права у поступку приватизације	44	1,21%
Право на здраву животну средину	40	1,10%
Право на здравствено осигурање	26	0,71%
Забрана злостављања на раду	24	0,66%
Право за случај незапослености	13	0,36%
Право на заштиту породице, мајке и самохраног родитеља	8	0,22%
Остала права	153	4,20%
Не може се утврдити повређено право	54	1,48%
<b>Укупно</b>	<b>1708</b>	

Табела 17 приказује најчешће повреде права из ресора „добре управе“

**Табела 17. Приказ повређених права из области „добре управе“, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби**

Право на поштовање закона	432	11.87%
Право на ефикасно поступање органа	204	5.60%
Право на добијање одлуке у законском року	163	4.48%
Ћутање администрације	147	4.04%
Право на коректно поступање органа	142	3.90%
Право на заштиту због повреде поступка	84	2.31%
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	68	1.87%
Право на поштовање створених правних очекивања	56	1.54%
Право на равноправан третман грађана	50	1.37%
Непоступање органа управе по управним решењима и судским одлукама	47	1.29%
Право на сразмерност у раду органа	11	0.30%
<b>Укупно</b>	<b>1404</b>	

Приказ повреда грађанских и политичких права, којих је у 2011. години било 903, упућује на релативно једнаку заступљеност повреда ових права, с тим да су најбројније повреде које се односе на право на правично суђење и суђење у разумном року.

**Табела 18. Приказ повређених грађанских и политичких права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби**

Право на правично суђење и суђење у разумном року	289	7.94%
Право на лична документа	101	2.77%
Право на правну заштиту и правно средство	80	2.20%
Право на правну помоћ	59	1.62%
Право на неповредивост физичког и психичког интегритета	44	1.21%
Право на обавештеност	43	1.18%
Право на заштиту од дискриминације	36	0.99%
Право на заштиту од мучења, нечовечног и понижавајућег поступања	35	0.96%
Право на држављанство	21	0.58%
Право на накнаду штете	19	0.52%
Право на језик и писмо	17	0.47%
Право на заштиту избеглица и интерно расељених лица	16	0.44%
Право на заштиту од изазивања расне, националне, и верске мржње и нетрпељивости	15	0.41%
Право на заштиту од неоснованог лишења слободе	15	0.41%
Право на заштиту података о личности	15	0.41%
Право на слободу и безбедност	14	0.38%
Право на поштовање достојанства и слободног развоја личности	12	0.33%
Право на приватност	12	0.33%
Слобода кретања	11	0.30%
Право на живот	9	0.25%
Остала права	40	1.10%
<b>Укупно</b>	<b>903</b>	

Највећи број притужби у 2011. години односио се на рад представника извршне власти, посебно министарстава на која се односи преко 30% свих писаних притужби, као и на рад органа у области, пензијског и инвалидског осигурања, запошљавања, здравствене заштите, јавних предузећа, пореских

органа, установа у области образовања, социјалне заштите, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.<sup>134</sup>

### ***Кључни остварени резултати Заштитника грађана у 2011. години***<sup>135</sup>

У области **права националних мањина** у 2011. години остварена је иницијатива за измену и допуњу Закона о личној карти и Закона о пребивалишту и боравишту, којим је омогућено грађанима међу којима је највише било Рома, да добију личну исправу упркос томе што немају пријаву боравишта.

Друго, остварена је примена Препоруке Заштитника грађана о хуманом расељавању Рома и одлагање исељења Рома из насеља у Блоку 72, док надлежни државни органи не уреде одговарајућа правила и начин поступања приликом расељавања.

Такође, посетом ромских нехигијенских насеља и анализом података, остварено је утврђивање тачних података о реализацији Стратегије за унапређење положаја Рома Владе Републике Србије.

У току 2011. године у области **заштите права детета** Заштитник грађана наставио је **рад на припреми Закона о правима детета**, који ће на свеобухватан и уједначен начин уредити положај детета у домаћем правном систему. Препоруку да донесе свеобухватни Закон о правима детета, Републици Србији упутили су Комитет за права детета, приликом разматрања Иницијалног извештаја Републике Србије о спровођењу Конвенције о правима детета<sup>136</sup> и Комесар за људска права Савета Европе.<sup>137</sup> Преднацрт овог законског текста представљен је на Конференцији у организацији Заштитника грађана, а своје мишљење о њему дали су и међународни стручњаци кроз експертизу, као и експертиза Савета Европе. Експертиза представља изузетан допринос побољшању текста Преднацрта у односу на конкретна предложена решења.

**Преднацрт закона о правима детета** је доступан јавности на интернет страници Заштитника грађана и интернет страници овог органа намењеној деци<sup>138</sup>. Стручна и општа јавност су позване да своје коментаре, предлоге, сугестије и критике доставе Заштитнику грађана у свим фазама рада на овом закону. Даљи рад на тексту биће праћен консултативним процесима са стручњацима, представницима органа власти, цивилног сектора и са децом.

Десетог децембра 2011. године навршила се **прва година рада Панела младих саветника Заштитника грађана**. У току ове године одржано је четири састанака са члановима Панела. Панел је у 2011. години учествовао у

---

<sup>134</sup> За детаљнији статистички приказ броја и класификације притужби према органима на чији рад се односе, погледати део о сарадњи Заштитника грађана са органима јавне власти

<sup>135</sup> Кључни остварени резултати у областима ресора налазе се у другом поглављу, у оквиру приказа ресора

<sup>136</sup> Committee on the Rights of the Child, Forty-eighth session, Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations: Republic of Serbia, CRC/C/SRB/CO/1, 20 June 2008; доступно на [www2.ohchr.org/english/bodies/crc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc)

<sup>137</sup> Report by the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Serbia (13-17 October 2008), тач. 138 извештаја и 19. препорука, доступно на <https://wcd.coe.int>

<sup>138</sup> [www.zastitnik.rs](http://www.zastitnik.rs) и [www.pravadeteta.rs](http://www.pravadeteta.rs)

консултативном процесу у поступку припремања Препоруке Савета Европе о правима и правном статусу деце и родитељским одговорностима<sup>139</sup> и Смерница Комитета министара Савета Европе о здрављу по мери детета<sup>140</sup>. Најзначајнија активност Панела младих саветника било је истраживање о насиљу у школама. Заштитник грађана и чланови Панела јавно су представили Извештај на Дан људских права 10. 12. 2011. године.

Поједини чланови Панела младих саветника имали су прилику да на београдском Сајму књига, октобра 2011. године одрже презентацију свог рада деци из основних школа у Србији, посетиоцима Сајма.

Са два Посебна извештаја у 2011. години<sup>141</sup> посвећених темама дечијег просјачења и заштити деце од насиља, Заштитник грађана је скренуо пажњу јавности, органа, установа, јавних служби, организација и пре свега професионалаца који раде са децом на чињеницу да насиље над децом и експлоатација деце тражи тренутан, ефикасан и адекватан одговор свих.

Међу кључне резултате рада Заштитника грађана у области родне равноправности свакако спадају три посебна извештаја: ЛГБТ популација у Србији - стање људских права и друштвени положај<sup>142</sup>, Посебан извештај о ситуацији породичног насиља над женама у Србији<sup>143</sup> и Посебан извештај ЗГ о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица<sup>144</sup>. Заштитник грађана, објављивањем извештаја, настоји да скрене и одржи пажњу јавности, и у том контексту, најпре државним органима јавне власти, а тиме и професионалцима ангажованим у заштити ове две популације, укаже да одговор и однос друштва према ове три групације становништва није адекватан и да је неприхватљиво неефикасан, јер су последице игнорисања, а поготову насиља дугорочне, несагледиве и погађају друштво у целости.

*Посебан извештај о ситуацији породичног насиља над женама у Србији* се бави породичним насиљем као обликом родно заснованог насиља. Полази се од дефиниције насиља садржана у УН Декларацији о елиминацији насиља над женама,<sup>145</sup>. При том, Заштитник грађана чврсто стоји на становишту да је насиље у породици јавни, а не приватни проблем, те да држава има обавезу да заштити жртве насиља у породици. У супротном се насиље прећутно одобрава. Упориште за то је у становишту Европског суда за људска права да држава није дужна само да обезбеди одговарајући правни оквир за борбу против насиља у породици, већ да треба да осигура његово ефективно спровођење.

---

<sup>139</sup> Recommendation on the rights and legal status of children and parental responsibilities, нацрт документа доступан је на <http://www.coe.int>

<sup>140</sup> Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly health care, доступно на <http://www.coe.int/t/dg3/health>

<sup>141</sup> „Дечје просјачење у Републици Србији и „Заштита деце од насиља у школама“

<sup>142</sup> <http://www.ombudsman.rs/attachments/Izvestaj%20LGBT.doc>

<sup>143</sup> <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1563>

<sup>144</sup> Доступно на <http://www.ombudsman.rs/attachments/Domovi%20za%20stare.doc>

<sup>145</sup> Усвојена на Генералној скупштини Уједињених нација 1993. године, Резолуцијом 48/104. према којој је насиље у породици „сваки акт физичког, сексуалног и психичког насиља које се дешава у породици или домаћинству или било ког другог партнерског, односно интимног односа, без обзира на то да ли насилник дели или не дели исту стамбену јединицу са жртвом“



Извештај Заштитника грађана дао је резиме могућих мера и праваца деловања за сузбијање и превенцију породичног/партнерског насиља указујући посебно на подизање друштвене свести и оснаживање жртава, чему допринос треба да дају и медији кроз писање и приказивање „примера добре праксе”.

*Посебан извештај „ЛГБТ популација у Србији- стање људских права и друштвени положај“:* у извештају је наглашено да се не траже никаква „посебна права”, већ само изједначавање ЛГБТ особа са осталим члановима друштва у погледу уживања људских права и слобода, гарантованих Уставом Републике Србије. На основу сазнања до којих је дошао у свом раду, Заштитник грађана је у извештају предложио и одређене мере за превазилажење уочених пропуста, а пре свега: континуирано уживање права на слободно окупљање и осигурање безбедности учесника/ка на скуповима; процесуирање свих случајева насиља, као и претњи над ЛГБТ особама; развити програме с циљем едуковања и сензибилисања запослених у државним институцијама за питање сексуалне оријентације и људских права, пре свега за запослене у институцијама судства, тужилаштва, полиције и здравства; изменама основношколских и средњошколских образовних садржаја обезбедити да се постојање ЛГБТ особа или истополна сексуална оријентација не игнорише, већ третира на социолошки, правно и медицински прихватљив начин; као и свеобухватно законско регулисање питања која прате промену пола.

Овај извештај, као пресек досадашњег рада Заштитника грађана у овој области, постављен је на сајт Заштитника грађана ради увида најшире јавности, а посебно је презентован представницима ЛГБТ организација поводом 10. децембра - Међународног дана људских права.

*Посебан извештај Заштитника Грађана о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица:* Током 2011. године, након мониторинга у 13\_установа социјалне заштите за смештај старијих, Заштитник грађана је анализирао положај старијих жена у тим установама и констатовао да су у посећеним установама, две трећине корисника услуга жене. Како су жене по традиционалним родно стереотипним улогама више током живота посвећене одгајању деце, чињеница преовлађујућег броја жена у установама за смештај старијих лица, указује да се та „женска“ животна инвестиција многим по свој прилици није „исплатила”, јер нису у старости добиле повратну негу и пажњу својих потомака и других чланова породице. Домске управе ту чињеницу другачије образлажу, тј. да жене „лакше” доносе одлуку да „оставе деци стан или кућу”, као и да су „бакице попустљивије, ћуте и таворе”. Такође је у неким другим установама уочен проблем омаловажавања и врећања корисника.<sup>146</sup> Ово је почетни снимак стања који је Заштитник грађана направио како би у даљем раду и кроз Национални превентивни механизам могао да доприноси унапређивању стања старих особа на институционалном смештају.

---

<sup>146</sup> У Крагујевцу је више корицница и корисника указало на такво понашање особља док управа на примедбе корисника такве природе не реагује.

*У области права особа са инвалидитетом* објављен је Посебан извештај о стању у установама социјалне заштите за смештај старијих, сачињеног након праћења стања у 13 установа социјалне заштите, геронтолошких центара и домова за пензионере и старе. Утврђено је да је питање цена услуга једно од најосетљивијих питања, а корисници генерално сматрају да су цене превисоке за стандард односно квалитет услуга који им се за ту цену пружа. Нарочито је изражено незадовољство квалитетом и квантитетом исхране. Највећи проблем је што се обрачунски дан боравка корисника у установама за смештај старих процењује да кошта 947 динара док је цена смештајног дана у општим болницама 2900 динара<sup>147</sup>. При том, услуга коју пружају домови за старе је веома слична, па је разлика у средствима којима располажу драстична. Зато је за даљи опстанак геронтолошких центара неопходно да им се признају трошкови нивоа болничког дана у општим болницама, јер се само тиме реално покривају постојећи трошкови. С тим у вези неопходно је да се Министарство здравља и Министарство рада и социјалне политике договоре око тога.

Припремљени су, на захтев Високог комесара за особе са инвалидитетом УН, одговори на питања о правном и социјалном положају особа са инвалидитетом у Србији.

Један од резултата Заштитника грађана се односио на отварање проблема доступности банкарских послова и финансијских услуга особама са инвалидитетом. Наиме након што су удружења указала на проблем с којим се особе са инвалидитетом суочавају у сектору банкарског пословања и финансијских услуга, Заштитник грађана је покренуо расправу и поступања органа која би требало да допринесу решењу ових проблема. Утврђено је да ове особе нису у могућности да самостално располажу средствима на рачуну код пословне банке, било као физичко лице или заступник правног лица. Реч је о слепима, лицима без горњих екстремитета, особама са церебралном парализом и др. јер су онемогућене да својеручно потписују банкарску документацију. Заштитник грађана је одржао састанак са представницима Удружења пословних банака, након чега се обратио и гувернеру Народне банке Србије, очекујући од њега да предузме мере из своје надлежности, којима би се отклонили недостаци у пословању банака са клијентима са инвалидитетом.

---

<sup>147</sup> Цене у 2010. години

## 4.2. ПРЕПОРУКЕ И ЗАКОНСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА И ПРЕДЛОЗИ ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ

### 4.2.1. Препоруке Заштитника грађана

#### Статистика препорука

У 2011. години Заштитник грађана је поступајући по притужбама грађана или по сопственој иницијативи у 181 предмету (из 2011. године и ранијих година) утврдио пропусте у раду органа управе који су доводили до повреде права грађана и тим поводом упутио 217 препорука органима којима се тражи отклањање уочених пропуста. Поред наведених препорука Заштитник грађана упутио је и преко 70 предлога мера за отклањање пропуста у раду органима.

До 31. 12. 2011. године органи су извршили у року 116 препорука (53%), нису извршили 54 (25%) а код 47 (22%) препорука до назначеног датума још није истекао рок остављен органима за поступање.

Табела 19. – Органи којима су упућене препоруке

Министарства	51	23,50%
Установе у области образовања	27	12,44%
Управе у саставу министарства	26	11,98%
Локална самоуправа	22	10,14%
Установе у области социјалне заштите	19	8,76%
Установе у области здравља	17	7,83%
Полицијске управе	15	6,91%
Орг. обавезног социјалног осигурања	14	6,45%
Посебне организације	13	5,99%
Самостални државни органи	5	2,30%
Јавна предузећа	3	1,38%
Републичке дирекције и агенције	3	1,38%
Установе у области културе	2	0,92%
<b>Укупно</b>	<b>217</b>	

Табела 20 показује који органи у извештајном периоду нису поступили по препорукама Заштитника грађана. Као што табеле 20 и 21 показују, органи којима су највише биле упућиване препоруке и који су, истовремено, најмање поступали по препорукама Заштитника грађана су министарства, која у скоро половини случајева нису поступила према препоруци Заштитника грађана. Са друге стране, пропорцијално гледано, препоруке Заштитника грађана су највише испоштовале образовне институције, које су примиле 27 препорука а нису поступили по препорукама у само три случаја.

**Табела 20. – Органи који нису поступили по препорукама и број препорука**

<b>Министарства</b>	<b>23</b>	<b>45,28%</b>
Управе у саставу министарстава	7	9,43%
Посебне организације	6	11,32%
Органи локалне самоуправе	5	7,55%
Установе у области социјалне заштите	4	5,66%
Установе у области образованња	3	7,55%
Организације обавезног социјалног осигурања	2	3,77%
Републичке дирекције	2	3,77%
Самостални органи	1	1,89%
Установе у области културе	1	1,89%
<b>Укупно</b>	<b>54</b>	

Следећа табела показује која министарства нису поступила по препорукама Заштитника грађана.

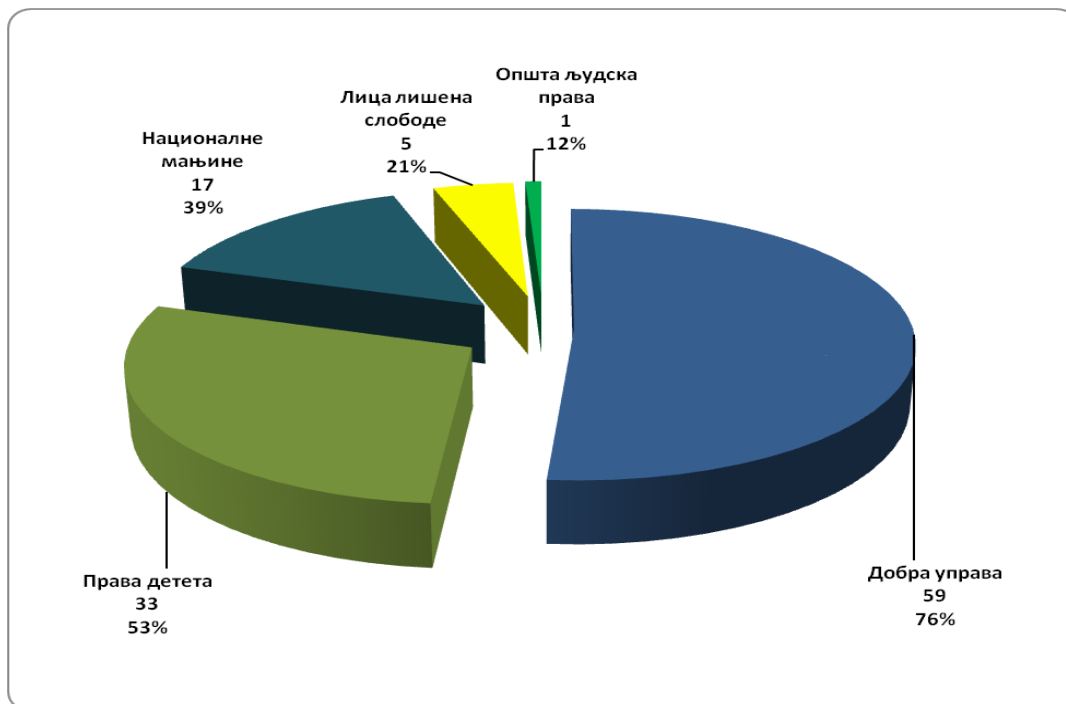
**Табела 21. – Министарства која нису поступила по препорукама у односу на укупан број министарстава**

<b>Министарство за људска и мањинска права</b>	<b>8</b>	<b>34,78%</b>
Министарство просвете	5	21,74%
Министарство одбране	4	17,39%
Мини. животне средине, рударства и просторног планирања	3	13,04%
Министарство здравља	1	4,35%
Министарство вера и дијаспоре	1	4,35%
Министарство унутрашњих послова	1	4,35%
<b>Укупно</b>	<b>24</b>	

Према областима права на која се односе, највећи број препорука је из области добре управе (78), права детета (62), права националних мањина (44), права лица лишених слободе (24), општих људских права (8) и једна препорука из области лица са инвалидитетом. У оквиру области родне равноправности, у 2011. години није било препорука.

У складу са тим, највећи број извршења препорука је такође био у овину добре управе (Графикон 14):

Графикон 14.- Број и проценат извршења препорука у појединим областима



### *Препоруке Заштитника грађана у циљу побољшања рада органа управе*

#### *Област заштите права лица лишених слободе:*

1. Обезбедити постојање ефикасног система надгледања полицијског притвора као и адекватне услове у објектима у којима се такав притвор спроводи.
2. Изградња нових објеката у функцији завода за извршење кривичних санкција. Санирање, надоградња и/или реконструкција постојећих објеката.
3. Предузети даље кораке у циљу побољшања третмана затвореника и услова у затворима у складу са Минималним правилима УН за поступање према затвореницима.
4. Системска регулација тј. доношење закона којим ће се уредити заштита менталног здравља, лечење и положај особа са менталним поремећајима.
5. Уређење система пружања здравствене и социјалне заштите за лица којима је престала потреба лечења у психијатријским болницама и установама.
6. Позивање на одговорност у сваком појединачном случају тортуре и других облика сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака над лицима лишеним слободе.

### ***Област заштите права националних мањина:***

1. Да се приступи изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина;
2. Да се развију мере и активности којима ће се националним мањинама у централној Србији омогућити исте могућности и услови за развој и очување идентитета с којим располажу националне мањине у АП Војводина;
3. Да се у јавним школама на целој територији Републике Србије обезбеди учење српског језика које омогућава друштвену интеграцију, а у јединицама локалне самоуправе са мешовитим саставом становништва да се у јавним школама уведе обавезни изборни предмет „Језик (националне мањине) са елементима националне културе“ за ученике којима тај језик није први (матерњи) језик;
4. Да се припреме и усвоје прописи којим се делотворно уређује статус верских заједница, организација верске наставе и статус вероучитеља;
5. Да се приступи изменама Закона о службеној употреби језика и писама како би се обезбедила примена службене употребе језика и писама националних мањина, али и заштита службене употребе српског и ћириличног писма;
6. Да се приступи изменама Закона о ванпарничном поступку како би се омогућио ефикасан поступак накнадног уписа у матичне књиге лица која то прево не могу да остваре у прописаном управном поступку;
7. Да се обезбеде услови за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома и оснује специјализовано тело задужено за њену реализацију.
8. Да се ојачају кадровски, материјални и други капацитети Управе за људска и мањинска права при Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, као и то да се у надлежним државним органима који су задужени за остваривање и заштиту права националних мањина ојачају услови рада и ангажује потребан број сарадника неопходних за примену, заштиту и унапређење права националних мањина.

### ***Област права детета:***

1. Потребно је да се будући Одбор за права детета Народне скупштине непосредно стручно и организационо укључи у доношење Закона о правима детета, који ће поднети Заштитник грађана у складу са својим законским овлашћењима, који уводи јединствене стандарде у области права детета.
2. Потребно је да установе образовања и васпитања, у заштити деце и ученика од насиља, доследно и у пуном обиму примењују Закон о основама система образовања и васпитања, Правилник о протоколу поступања у установи у одговору на насиље, злостављање и

занемаривање, да обавезно утврђују нивое насиља и спроводе превентивне, интервентне и мере подршке на начин и по корацима који су прописани Правилником и Посебним протоколом;

3. Потребно је да Министарство просвете и науке, у сарадњи са другим органима, обезбеди свим ученицима, наставницима и другим запосленима редовне едукације о развијању толеранције и ненасилној комуникацији, појавним облицима насиља, злостављања и занемаривања и ефикасним начинима супротстављања и спречавања насиља и периодично спроводи партиципативна истраживања деце о насиљу у школама.
4. Потребно је да установе образовања и васпитања приликом спровођења мера ради заштите од насиља, предузимају самостално или у сарадњи са другим органима мере усмерене на подршку, рехабилитацију ученика жртве и његову/њену реинтеграцију, као и рехабилитацију и реинтеграцију ученика у улози злостављача.
5. Да Министарство правде настави са усклађивањем Кривичног законика са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалне експлоатације и сексуалног злостављања, сагласно поднетој Иницијативи Заштитника грађана.
6. Потребно је да Народна скупштина Републике Србије, кроз измене и допуне постојећих закона, уведе право на посебну материјалну помоћ и подршку родитељима док се непосредно брину о свом детету коме је због болести, инвалидитета или тешкоће у развоју неопходна непрекидна родитељска нега (право на статус родитеља – неговатеља)
7. Потребно је да Министарство правде настави са радом на изменама и допунама Кривичног законика у правцу његовог усклађивања са Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања, сагласно поднетој Иницијативи Заштитника грађана.
8. Потребно је да Министарство здравља, Републички фонд за здравствено осигурање и Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ врате постигнути ниво услуга здравствене заштите за децу са психофизиолошким поремећајима и/или патологијом говора, да успоставе тачну евиденцију ове деце и да иницирају поступак укључивања капацитета других система (образовања, социјалне заштите) у откривање, превенцију и лечење психофизиолошких и говорних поремећаја деце, у складу са *Националним програмом превентивне здравствене заштите деце са психофизиолошким поремећајима и говорном патологијом*.
9. Потребно је да Савет за права детета и Влада Републике Србије припреме и поднесу Народној скупштини на усвајање свеобухватну националну стратегију за заштиту деце чији је живот и/или рад везан за улицу („деце улице“), а надлежни државни органи и органи јединица територијалне

аутономије и локалне самоуправе децјем просјачењу и животу и раду деце на улици приступи целовито, плански, сврсисходно и ефикасно, уз уважавање права детета и партиципацију „деце улице“ и пре свега уз уважавање чињенице да су ова деца увек и без изузетка жртве експлоатације, злостављања и занемаривања.

### ***Област родне равноправности:***

1. Влада Републике Србије требало би што пре да припреми Закон о ратификацији Конвенције Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици, а Народна скупштина требало би што пре да тај закон усвоји.
2. Министарства унутрашњих послова, правде, рада и социјалне политике да без одлагања донесу Посебне протоколе којим ће да дефинишу поступање службених лица у случају пријаве партнерског/породичног насиља, а у складу са Општим протоколом Владе Републике Србије о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима,
3. Министарство правде да настави рад на изменама Кривичног законика којима се унапређује кривичноправна заштита жртвама породичног насиља и и поштрава казнена политика и уводи у систем кривичноправне заштите „злочин из мржње.“
4. Здравствене установе су дужне да предузму мере да се обавезно фотографишу повреде, на које жртва породичног/партнерског насиља укаже да су настале као резултат породичног/партнерског насиља, као саставни део лекарског извештаја о повредама.
5. Министарство унутрашњих послова да спроведе мере којима ће омогућити ЛГБТ особама уживање права на слободно окупљање и осигурати безбедност учесница/ка на скуповима, као и бранитељима људских права.
6. Министарство просвете и науке да иницира измене основношколских и средњошколских образовних садржаја у циљу подизања свести деце и младих о ЛГБТ особама и њиховом праву на једнаку заштиту.

### ***Област права особа са инвалидитетом и старих лица:***

1. Да се интензивирају мере ванинституционалне заштите старих, развојем и унапређењем кућне неге и помоћи у домаћинствима тих људи, без њиховог измештања из природног окружења.
2. Да се интензивирају активности за оснивање и развој специјализованих домова за стара лица, типа психогеријатрије.
3. Изменити Правилник о ортопедским помагалима и опреми и на тај начин обезбедити да зависни корисници имају право на пелене (а не само корисници који болују од мултипле склерозе, параплегије и квадриплегије).



4. Да Министарство за државну управу, локалну самоуправу, људска и мањинска права предложи измене Закона о пребивалишту и боравишту грађана, тако да се омогући корисницима смештеним у установама социјалне заштите да им се као адреса пребивалишта, уписује адреса установе у којој су смештени.

#### **4.2.2. Законске иницијативе**

У 2011. години Заштитник грађана је поднео укупно 40 законских иницијатива. Од тога једна иницијатива се односила на предлагање закона а 39 на иницијативе за измене или допуне закона и других прописа, упућених надлежним органима или другим телима. У процедури је још 26 иницијатива, 11 је одбачено а три су прихваћене: иницијатива у вези са превенцијом породичног насиља у Изменама и допунама Кривичног законика, иницијатива у вези са поступком издавања привремене личне карте за лица која немају услов за издавање личне карте у Изменама и допунама закона о личној карти и иницијатива Заштитника грађана да се лицима без пребивалишта изда као пребивалиште адреса на којој се налази Центар за социјални рад.

Заштитник грађана је на основу члана 18. став 2. Закона о Заштитнику грађана поднео Народној скупштини – Одбору за рад, борацка и социјална питања иницијативу за подношење **11 амандмана на предлог Закона о социјалној заштити**. Заштитник грађана је посебан акценат ставио на увођење новог права за родитеља који се непосредно брине о свом детету коме је због болести, инвалидитета или тешкоће у развоју неопходна непрекидна родитељска нега. Надлежни одбор Народне скупштине није разматрао иницијативу Заштитника грађана.

У циљу обезбеђивања што адекватнијег институционалног механизма за заштиту деце и жена од свих облика насиља, Заштитник грађана је у складу са чл. 18. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана, Министарству правде поднео иницијативу са **24 амандмана за измену Кривичног законика**.

Заштитник грађана је 2011. године на основу сазнања до којих је дошао у свом раду, усвојених стратешких докумената на националном нивоу, ратификованих и потписаних међународних докумената, као и обраћања удружења Аутономни женски центар, предложио проширење појма члана породице, код кривичног дела породично насиље, на категорију бивши супружници, ванбрачни партнери или бивши ванбрачни партнери; лица која су била или су још увек у емотивној или сексуалној вези, односно имају заједничко дете или већ зачето дете, иако никада нису живела у истом породичном домаћинству. Многа најтежа дела породичног насиља са смртним исходом дешавају се управо у ситуацијама престанка брака или пре него што је склопљен.

Иницијатива је садржавала и предлог да се прошире мере безбедности за жртву насиља са још три мере, и то: увођењем мере удаљавања из породичног

домаћинства, забране приступа интернету и обавезном психосоцијалном третману насилника. Такође, предложено је увођење кривичног дела *Прогањања*, и др. У Предлог закона о изменама и допунама Кривичног законика ушао је предлог Заштитника грађана за продужење рокова застарелости за гоњење починилаца кривичних дела против полне слободе када су учињени према детету.

Иако је Заштитник грађана очекивао да ће Министарство правде, како је и најављено, наставити рад на изменама и допунама Кривичног законика и усвојити остале предлоге Заштитника грађана који се односе на родно засновано насиље и насиље према деци, у току рада на овом Извештају, Влада је утврдила предлог измена Кривичног законика, којим нису обухваћена питања родно заснованог насиља, па тако нису укључени ни предлози које је иницирао Заштитник грађана, због чега ће Заштитник грађана и даље пратити законодавну активност Министарства и Владе у овој области.

Заштитник грађана поднео је Одбору за просвету Народне скупштине Републике Србије Иницијативу за подношење три амандмана на Предлог закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања, у циљу заштите достигнутог нивоа остварених права детета у делу који се односи на васпитно – дисциплински поступак према ученику. Међутим, амандмани Заштитника грађана нису ни разматрани, јер би нарушили договор Министарства и просветних радника. Наиме, ова измена била је један од услова за обуставу штрајка просветних радника у пролеће 2011. године, што ствара прилично лошу слику о поимању школе, њене васпитне улоге, а пре свега улоге просветних радника, чланова синдиката, који су се за такво решење залагали.

Заштитник грађана је на основу члана 18. ст. 1. Закона о Заштитнику грађана, поднео Народној скупштини Предлог за измену Закона о ауторском и сродним правима („Сл. Гласник РС“, бр. 104/2009) тако што је тражио да се члан 39. тог Закона брише. Овај предлог је и даље у скупштинској процедури.

Истовремено, у складу са чланом 24. став 2. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана је Влади Републике Србије поднео иницијативу да предузме све њој расположиве мере како би се, док Народна скупштина не одлучи о предлогу Закона о изменама Закона о ауторском и сродним правима који је Заштитник грађана поднео Народној скупштини, одложила примена подзаконских аката који проистичу из одредбе члана 39. став 1. Закона о ауторском и сродним правима („Сл. Гласник РС“, бр. 104/2009).

У области права детета Заштитник грађана поднео је Министарству животне средине, рударства и просторног планирања Иницијативу за ослобађање од обавезе плаћања накнаде за загађивање животне средине за власнике аутомобила чија деца имају неку врсту инвалидитета, у мери прописаној за друге особе са инвалидитетом које су већ ослобођене плаћања накнаде, али одговор о прихваћености иницијативе није добио.

### **4.2.3. Циљеви за наредни период**

У области заштите **права лица лишених слободе**, Заштитник грађана ће у наредном периоду, започети планиране активности у својству Националног механизма за превенцију тортуре (НПМ-а). У 2012. години ће бити формирана посебна организациона јединица у оквиру институције Заштитника грађана, која ће имати четворо запослених и која ће обављати послове Националног механизма за превенцију тортуре, према већ усвојеном Плану посета НПМ заводима за кривично извршење санкција за 2012. годину. Осим тога, биће настављене редовне активности Заштитника грађана у циљу заштите и унапређења права лица лишених слободе, у смислу рада на притужбама и подношења инцијатива за унапређење нормативног оквира у овој области.

У **области националних мањина**, циљеви у наредном периоду се односе на: унапређење рада јавне управе у вези с остваривањем и заштитом права националних мањина и подстицање равноправне заступљености припадника националних мањина у државним органима и установама које врше јавна овлашћења.

У плану је подношење извештаја Народној скупштини о примени Стратегије за унапређење положаја Рома Владе Републике Србије и упућивање препорука органима јавне управе у вези с унапређењем рада и прописа који се односе на мере предвиђене Стратегијом.

Наставиће се праћење остваривања права националних мањина, посебно права Рома у јединицама локалне самоуправе и радиће се на повећању приступачности и доступности институције Заштитника грађана ромској популацији и успостављању ефикасног механизма за праћење мера за интеграцију Рома.

Наставак рада на решавању статуса „правно невидљивих лица“ и елиминисању и спречавању узрока расизма и ксенофобије, смањењу међуетничке дистанце и развијању интегративног мултикултурализма, унапређењу прописа и отклањању уочених недостатака у прописима који посредно или непосредно уређују положај и права националних мањина и развијање сарадње с националним саветима националних мањина, органима јавне управе, невладиним организацијама и међународним организацијама.

У **области права детета**, рад по притужбама биће приоритет Заштитника грађана и у следећој години, посебно имајући у виду осетљивост деце и штетне последице које повреде права остављају на њих. Очекује се пораст броја притужби, у мери у којој се све већи број деце и њихових родитеља упознаје са институцијом Заштитника грађана, чему доприносе медији показујући заинтересованост у представљању резултата рада Заштитника грађана у овој области.

Рад са Панелом младих саветника у току следеће године пратиће досадашњу динамику од четири редовна годишња сусрета. Поред тога, у сарадњи са УНИЦЕФ-ом, Заштитник грађана и Панел започеће са радом на пројекту „Промовисање позитивних родитељских пракси у Србији“ кроз допринос саме деце промени васпитних модела.

Преднацрт закона о правима детета остаје највећи изазов за Заштитника грађана у области права детета у следећој години. Након пријема великог броја предлога Савета Европе, као и предлога које је омбудсману упутила стручна јавност, али и грађани, чије ће имплементирање значајно унапредити садашњи текст, биће настављен рад на тексту, праћен консултацијама са професионалцима у области права детета, представницима органа власти, организација цивилног друштва и децом. Изазов је посебан и због чињенице да су експерти Савета Европе изразили очекивање да се изградом овог закона може створити модел свеобухватног закона о правима детета, којег је потребно да имају све земље уговорнице Конвенције о правима детета.

И у обласи родне равноправности и права ЛГБТ популације, рад на притужбама, нарочито по притужбама у којима се указује на насиље у породици, остаје приоритет Заштитника грађана у 2012. години. Такође, Заштитник грађана ће пратити поштовање женских људских права и предузимати активности на заштити и унапређењу тих права, у оквиру делокруга надлежности. Заштитник грађана ће такође, пратити активности надлежних министарстава и предузимати иницијативу да се у потпуности заокружи правни оквир који ће омогућити координисано и комплементарно деловање органа управе у заштити жена од породичног насиља.

С обзиром да су током 2011. године завршени посебни извештаји о стању у области насиља у породици према женама и о стању у домовима за старије, у наредном периоду ће се сачинити предлог мера за отклањање уочених недостатака и активности на побољшању положаја жена који произилазе из налаза садржаних у овим извештајима.

У 2012. години, планира се и праћене примене родних политика у појединим областима. У реализацији постављеног циља потребно је успоставити сарадњу са механизмима за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе.

Поред тога, у 2012. години планира се прикупљање података о проблемима у постепеној заштити жена осуђеница након издржане казне затвора, ради њихове лакше социјалне инклузије по издржавању казне.

Рад на притужбама је свакако приоритет и у раду Заштитника грађана и у области права сексуалних мањина. Очекује се значајно повећање броја притужби, након успостављања сарадње са организацијама цивилног друштва, које штите права и унапређују положај ЛГБТ особа и изражене спремности Заштитника грађана да допринесе њиховој заштити.

Највећи изазов Заштитника грађана у 2012. години биће отпочињање активности на анализи удбеника и наставних средстава за децу предшколског и

основношколског узраста у Србији, о представљању, односно начину на који се у њима представљају особе другачије сексуалне оријентације.

У области **заштите права особа са инвалидитетом**, повећање видљивости рада Заштитника грађана међу грађанима с инвалидитетом биће приоритет. Такође, радиће се на подизању квалитета рада на притужбама и повећању броја препорука, мишљења и иницијатива, будући да је у 2011. години постојала само једна препорука.

Планира се формирање савета стручњака који ће помагати Заштитнику грађана приликом одлучивања о сложеним питањима и иницијативама у вези с статусом и заштитом права особа с инвалидитетом, као и развој даље сарадње с удружењима и стручним организацијама које се баве проблемима положаја с инвалидитетом.

Развијање начина праћења спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом, са акцентом на остварене резултате у погледу приступачности, доступности услуга и запошљавања особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе.

Заштитник грађана ће и у наредном периоду тежиште свог рада усмерити на контролу поштовања принципа добре управе у раду органа који врше јавна овлашћења. Поред тога, Заштитник грађана ће вршећи своја законом утврђена овлашћења надлежним органима и јавности указивати на потребу промоције, заговарања и инсистирања на примени принципа добре управе у раду свих оних који одлучују о правима и интересима грађана. На том путу, нарочито треба тежити постизању благовремености у поступању органа, остваривању највећег могућег степена јавности у раду, спровођењу сопствених одлука и извршавању судских одлука. Субјективно гледано, Заштитник грађана ће у свакој прилици истицати неопходност развијања унутрашњих капацитета, првенствено кроз подизање степена стручности запослених у њима, и стављање грађанина у центар активности које предузимају, уз уважавање његових потреба и стања.

# АНЕКС I

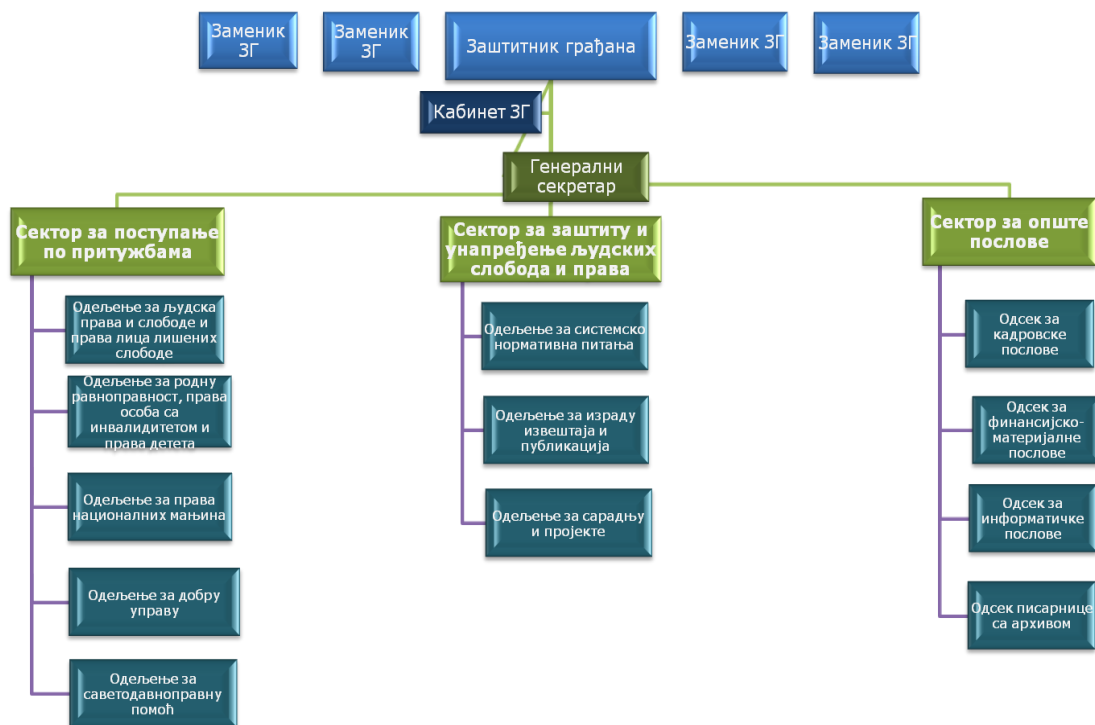
## ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

За вршење 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 укупно 63 запослена на положајима, извршилачким радним местима и радним местима намештеника.

На дан 31. децембра 2011. године у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 69 запослених. На неодређено време запослено је 49, а на одређено време 20 државних службеника и намештеника. Од укупног броја запослених 55 је са високом и 14 са средњом стручном спремом. У стручној служби је запослено 50 жена и 19 мушкараца. Наведеним бројем запослених нису обухваћени заштитник грађана Саша Јанковић и његови заменици - Тамара Лукшић-Орландић, Милош Јанковић и проф. др Горан Башић.

С обзиром на обим посла, постојећи број запослених не представља оптимум за ажуран и квалитетан рад институције. Сталан пораст броја контаката које Заштитник грађана остварује са грађанима, а самим тим и поступака произашлих из тих контаката, доводи до значајног повећања обима посла, што није на одговарајући начин праћено променом Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији, у смислу предвиђања већег броја радних места у стручној служби Заштитника грађана.

### Организациона схема



### *Простор и средства за рад*

Закључком Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе, 77 број 361-1652/2011 од 29. 3. 2010. године распоређен је на коришћење Заштитнику грађана део пословног простора у Београду у ул. Делиградска 16, укупне површине 1237 м<sup>2</sup> који чине 43 канцеларије, архива, сала за састанке и гаража за пет возила.

Закључком Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе, 77 број 361-3066/2011 од 27. 4. 2010. године распоређена је на коришћење Заштитнику грађана, Правосудној академији и Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, непокретност коју чини објекат у Београду, у ул. Карађорђева број 48, у циљу обезбеђења трајног пословног простора неопходног за рад тих органа. Са коришћењем овог објекта започеће се пошто претходно буду извршени радови на санацији и адаптацији.

Седиште Заштитника грађана се и даље налази у објекту у Београду, Делиградска број 16, који користи од 4. маја 2010. године.

Простор у Делиградској број 16 је довољан за смештај постојећег броја запослених у институцији и пријем грађана. Истовремено, простор испуњава минималне услове нужне за пријем грађана и рад државних службеника – за очување њиховог права на безбедност и приватност странака, здраве радне услове, достојанство органа.

У току 2011. године настављено је самостално прибављање средства за рад, посебно компјутера и других техничких уређаја. Служба је опремљена деск и преносним рачунарима, опремом за видео презентацију, телекомуникационим уређајима и неопходном канцеларијском опремом. Донацијом Европске комисије у оквиру Twinning пројекта “Подршка јачању институције Заштитника грађана Републике Србије” добијена је додатна рачунарска опрема: 10 деск рачунара, 10 notebook рачунара, опрема за бежични интернет, опрема за симултано превођење (20 деск јединица, 20 мобилних IS јединица, слушалице, миксета, мобилни микрофон), 10 ласерских штампача, 10 мултифункционалних уређаја, 3 копир апарата, 3 скенера, 1 мрежни ласерски штампач.

Наведена опрема смештена је и користи се у седишту Стручне службе. Простор у Делиградској број 16 је опремљен канцеларијским намештајем затеченим од претходног корисника простора. Поред два аутомобила који су од стране Управе за заједничке послове републичких органа (УЗЗПРО) у складу са Уредбом Владе Републике Србије дати на коришћење Заштитнику грађана, једног теренског и једног путничког аутомобила добијеног из донације ОЕБС-а, три путничка аутомобила ниже класе купљених средствима Заштитника грађана, донацијом Европске комисије у оквиру Twinning пројекта “Подршка јачању институције Заштитника грађана Републике Србије” добијена су два путничка аутомобила ниже класе, а донацијом UNDP-а у оквиру пројекта PBILD програм "Јачање капацитета за инклузивни локални развој у Јужној Србији" добијено је једно теренско и једно путничко возило средње класе за потребе рада Стручне службе.

## АНЕКС II

### ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитнику грађана су Законом о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2011. обезбеђена средства у висини од 149.712.500,00 динара, што представља увећање за 23,1 % у односу на 121.645.000 динара обезбеђених средстава у 2010. години.

Заштитник грађана је 2011. године утрошио укупно 133.675.984,30 динара, дакле 89,29 % од обезбеђених буџетских средстава, што представља увећање од 19,2% у односу на утрошак средстава у 2010. години, када је утрошио укупно 112.163.529,36 динара.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

**Табела 22- Извршење буџета за 2011. годину**

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
<b>411</b>	<b>Плате, додаци, накнаде</b>			
411111	Плате по основу цене рада		61.990.764,73	71,71
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		1.430.176,53	1,65
411115	Додатак за време проведено на раду (минули рад)		4.099.146,92	4,47
411117	Боловање до 30 дана		755.969,11	0,87
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са рада-годишњи одмор, плаћено одсуство		5.377.702,38	6,22
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		1.157.971,27	1,34
411151	Накнада штете запосленом за неискоришћени годишњи одмор		268.133,10	0,31
<b>Укупно 411</b>		<b>86.444.000,00</b>	<b>75.079.864,04</b>	<b>86,85</b>
<b>412</b>	<b>Доприноси</b>			
412111	Доприноси за ПИО		8.187.250,51	53,43
412211	Доприноси за здравствено осигурње		4.577.417,20	29,87
412311	Допринос за незапосленост		558.221,74	3,64
<b>Укупно 412</b>		<b>15.322.000,00</b>	<b>13.322.889,45</b>	<b>86,95</b>
<b>414</b>	<b>Социјална давања запосленима</b>			
414111	Породиљско боловање		1.863.571,08	70,32



414121	Боловање преко 30 дана		275.668,54	10,40
414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице		240.191,18	9,06
<b>Укупно 414</b>		<b>2.650.000,00</b>	<b>2.379.430,80</b>	<b>89,79</b>
<b>415</b>	<b>Накнаде за запослене</b>			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		2.209.935,88	73,66
<b>Укупно 415</b>		<b>3.000.000,00</b>	<b>2.209.935,88</b>	<b>73,66</b>
<b>416</b>	<b>Награде и бонуси</b>			
416000	Награде запосленима и остали посебни расходи		0,00	0
416111	Јубиларне награде		385.757,21	99,68
<b>Укупно 416</b>		<b>387.000,00</b>	<b>385.757,21</b>	<b>99,68</b>

Позициј а конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
<b>421</b>	<b>Стални трошкови</b>			
421121	Трошкови банкарских услуга		17.374,29	0,21
421211	Услуге за електричну енергију			
421311	Услуге водовода и канализације			
421323	Услуге заштите имовине		263.938,93	3,16
421391	Допринос за коришћење грађевинског земљишта и слично		2.501.621,42	29,96
421411	Телефон, телекс и телефакс		1.070.532,73	12,82
421411	Интернет и слично		24.312,48	0,29
421414	Услуге мобилног телефона (мобилних телефона, интернета)		2.625.900,99	31,45
421422	Услуге доставе		567.700,00	6,80
421512	Осигурање возила		609.906,60	7,30
421521	Осигурање запослених у случају несреће на раду		147.900,00	1,77
421522	Здравствено осигурање запослених		12.497,00	0,15
421621	Закуп опреме за саобраћај		66.000,00	0,79
421622	Закуп административне опреме		149.999,99	1,80
<b>Укупно 421</b>		<b>8.350.000,00</b>	<b>8.057.384,43</b>	<b>96,49</b>
<b>422</b>	<b>Трошкови путовања</b>			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		1.141.052,66	22,29
422121	Трошкови превоза на службеном путу		191.832,65	3,75
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		473.267,00	9,24
422192	Такси превоз		840,00	0,02
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		22.440,96	0,44
422211	Трошкови дневница на сл.пут у иностранству		892.125,16	17,42
422221	Трошкови превоза на сл.пут у иностранству		841.560,89	16,44
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		575.709,88	11,24
422291	Услуге превоза у јавном саобраћају		55.200,00	1,08
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		12.615,00	0,25
<b>Укупно 422</b>		<b>5.120.000,00</b>	<b>4.206.644,20</b>	<b>82,16</b>

Позициј а konto	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
<b>423</b>	<b>Услуге по уговору</b>			
423111	Услуге превоза		919.601,21	9,48
423291	Остале компјутерске услуге ( <i>инсталирање пакета правних, економских прописа</i> )		351.388,80	3,62
423321	Котизација за семинаре		12.200,00	0,13
423322	Котизација за стручна саветовања		16.048,00	0,17
423391	Издаци за стручне испите		5.000,00	0,05
423399	Остали издаци за стручно образовање		9.000,00	0,09
423419	Остале услуге штампања		543.340,26	5,60
423421	Услуге информисања јавности		14.396,00	0,15
423431	Услуге рекламе и пропаганде		338.692,95	3,49
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		381.848,60	
423499	Остале медијске услуге		363.440,00	3,75
423599	Остале стручне услуге ( <i>ангажовање спољних сарадника, експерата</i> )		3.724.118,93	38,39
423621	Угоститељске услуге ( <i>организовање конференција, округлих столова, састанака</i> )		1.462.269,51	15,07
423711	Репрезентација ( <i>организовање конференција, округлих столова, састанака</i> )		453.543,42	4,68
423712	Поклони ( <i>пригодни поклони за стране делегације</i> )		54.523,80	0,56
423911	Остале опште услуге ( <i>чланство у међународним организацијама</i> )		1.074.287,16	11,08
<b>Укупно 423</b>		<b>9.700.000,00</b>	<b>9.699.998,64</b>	<b>100,00</b>
<b>425</b>	<b>Поправке и одржавање</b>			
425211	Механичке поправке		405.632,85	36,88
425222	Рачунарска опрема		94.144,42	8,56
425223	Опрема за комуникацију		8.600,00	0,78
425227	Уградна опрема		281.800,00	25,62
425229	Остале поправке и одржавање административне опреме		157.330,31	14,30
425291	Текуће поправке и одржавање опреме		53.100	4,83
<b>Укупно 425</b>		<b>1.100.000,00</b>	<b>1.000.607,58</b>	<b>90,96</b>

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
<b>426</b>	<b>Материјал</b>			
426111	Канцеларијски материјал		2.515.502,70	34,94
426191	Остали административни материјал		31.801,00	0,44
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		150.861,18	2,10
426312	Стручна литература за образовање запослених		799.782,66	11,11
426411	Бензин		2.950.000,00	40,97
426491	Остали материјал за превозна средства		494.028,51	6,86
426911	Потрошни материјал		95.349,91	1,32
426919	Остали материјал за посебне намене		152.260,45	2,11
<b>Укупно 426</b>		<b>7.200.000,00</b>	<b>7.189.586,41</b>	<b>99,86</b>
<b>482</b>	<b>Порези,таксе</b>			
482231	Градске таксе		8.986,00	1,80
482312	Пенали		184.143,53	36,83
482331	Градске казне		11.870,00	2,37
<b>Укупно 482</b>		<b>500.000,00</b>	<b>204.999,53</b>	<b>41,00</b>
<b>512</b>	<b>Машине и опрема</b>			
512113	Комби возило		2.436.700,00	24,52
512211	Намештај		1.569.127,41	15,79
512221	Рачунарска опрема		1.601.316,13	16,11
512232	Телефони		234.029,40	2,35
512241	Електронска опрема		589.646,39	5,93
512242	Фотографска опрема		5.366,64	0,05
512251	Опрема за домаћинство		22.689,00	0,23
512921	Моторна опрема		3.480.011,16	35,01
<b>Укупно 512</b>		<b>9.939.000,00</b>	<b>9.938.886,13</b>	<b>100,00</b>
<b>TOTAL</b>		<b>149.712.500,00</b>	<b>133.675.984,30</b>	<b>89,29</b>

Поред средстава предвиђених Законом о буџету, Заштитник грађана је у 2011. години користио и средства донација међународних организација.

*Табела 23- Завршени пројекти*

Р. бр.	Назив Пројекта	Донатор	Буџет Пројекта	Трајање Пројекта	Кратак опис / Сврха / Корисници
1	Twinning "Подршка јачању институције Заштитника грађана" (година I) Омбудсман Грчке, Омбудсман Холандије и Европски центар за јавно право <sup>148</sup>	ЕУ	784,590.00 €	24 месеца 09. 2009 – 09.2011.	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 омбудсмани.
2	Посете Заштитника грађана ромским насељима у Србији	ОЕБС	13,075.00 €	9 месеци: фебруар 2011 – октобар 2011	Допринос већој доступности институције ромској популацији и подизању свести ове популације о улози и надлежностима Заштитника грађана. Пројекат ће бити осмишљен уз консултацију са Националним саветом ромске националне мањине и реализован у сарадњи са одабраним ромским невладиним организацијама и ромским координаторима у јединицама локалне самоуправе.
3	Превенција експлоатације деце у Југоисточној Европи	Save the children Norway	14,783.79 €	4 месеца: април 2011 – јули 2011	Допринос промоцији и заштити права деце у складу са Конвенцијом о правима детета кроз унапређење система заштите деце изложене просјачењу. Пројекат се реализује у сарадњи са Центром за интеграцију младих који је партнер Заштитника грађана у спровођењу пројекта.

<sup>148</sup> primaoci navedenih sredstava iz Twinning projekta su inostrani eksperti iz službi grčkog, holandskog, austrijskog, slovenačkog i drugih ombudsmana i institucija

## Завршени пројекти

Р. бр.	Назив Пројекта	Донатор	Будет Пројекта	Трајање Пројекта	Кратак опис / Сврха / Корисници
1	<u>Електронски приступ</u> Заштитнику грађана (Online Ombudsman)	Влада Краљевине Норвешке	100,250.00 €	16 месеци: децембар 2010 – април 2012	Допринос унапређењу људских права грађана, нарочито оних који живе у мањим местима и градовима. Грађанима из унутрашњости ће се путем видео линка омогућити бољи приступ канцеларији Заштитника грађана.  Пројекат ће бити спроведен у сарадњи са јавним библиотекама и органима локалне самоуправе у десет изабраних општина и градова у Србији.
2	Успостављање регионалне канцеларије Заштитника грађана на југу Србије (PBILD)	SIDA преко имплементационог модалитета UNDP-a	214,493.84 \$	19 месеци: новембар 2010– мај 2012	Пројекат ће се реализовати у сарадњи са Библиотекарским друштвом Србије.  Пројекат је део заједничког програма шест агенција УН 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. Једна компонента програма односи се на јачање канцеларије Заштитника грађана на југу Србије. У канцеларији су запослена два дипломирана правника, из Прешева и Бујановца.
3	Подршка поштовању људских права ромске заједнице у Србији	ОНCHR/ Амбасада Велике Британије	51,705.00 €	9 месеци: јуни 2011 - март 2012.	Допринос унапређењу нормативног оквира људских права Рома у Србији путем анализе тренутног положаја ове популације као и евалуације досад предузетих мера инклузије у оквиру програма инклузије Рома
4	Програм реформе правосуђа и одговорности владе	USAID	404,000.00 \$	20 месеци	Допринос промоцији одговорне и ефикасне владе, јачању капацитета институције Омбудсмана и подршке сарадњи Омбудсмана са организацијама цивилног друштва и другим независним институцијама

## АНЕКС III

### СПИСАК ГРАФИКОНА И ТАБЕЛА У ИЗВЕШТАЈУ

#### СПИСАК ГРАФИКОНА

Графикон 1. - Број притужби од грађана из општина Прешево, Бујановац и Медвеђа

Графикон 2. Повређена права, број и проценат у односу на број притужби у области права лица лишених слободе

Графикон 3. - Притужбе према органима на чији рад се односе

Графикон 4. - Начин на који је завршено поступање по предметима

Графикон 5. - Притужбе према органима на чији рад се односе

Графикон 6. Завршено поступање у области права припадника националних мањина

Графикон 7. - Окончан поступак Заштитника грађана у области права детета

Графикон 8. - Притужбе према повређеним правима

Графикон 9. - Притужбе према органима на чији рад се односе

Графикон 10. Врсте повређених права

Графикон 11. Притужбе према органима на чији рад се односе

Графикон 12. - Притужбе према органима на чији рад се односе

Графикон 13. - Одбачај притужби у области добре управе

Графикон 14.- Број и проценат извршења препорука у појединим областима

#### СПИСАК ТАБЕЛА

Табела 1. Сви остварени контакти са грађанама у 2010. и 2011. години

Табела 2. Показује процентуално учешће грађана из различитих округа у пријемним канцеларијама

Табела 3. Врсте повреде дечијих права

Табела 4. - Подела притужби по ресорима добре управе

Табела 5. - Најчешће повреде економских и социјалних права

Табела 6. - Најчешће повреде грађанских права

Табела 7. - Најчешће повреде права грађана на „добру управу“

Табела 8. - Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Табела 9. - Притужбе према различитим министарствима на чији

рад се односе

Табела 10. - Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Табела 11. - Притужбе према различитим органима на чији рад се односе

Табела 12. - Завршено поступање Заштитника грађана на притужбама из 2011. године до 31. 12. 2011. године

Табела 13. - Подела притужби по ресорима, њихов број и проценат у односу на укупан број притужби

Табела 14. Подаци о процентуалном учешћу притужби из различитих округа

Табела 15. Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби

Табела 16. Приказ повређених економских, социјалних и културних права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби

Табела 17. Приказ повређених права из области „добре управе“, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби

Табела 18. Приказ повређених грађанских и политичких права, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број поднетих притужби

Табела 19. - Органи којима су упућене препоруке

Табела 20. - Органи који нису поступили по препорукама и број препорука

Табела 21. - Министарства која нису поступила по препорукама у односу на укупан број министарстава

Табела 22- Извршење буџета за 2011. годину

Табела 23- Завршени пројекти