



REPUBLIKA SRBIJA  
ZAŠTITNIK GRAĐANA

22-13/12  
B e o g r a d



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

---

del.br. 4771    datum: 15. mart 2012.

# REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA ZA 2011. GODINU

Beograd, 15. mart 2012.

UVODNA REČ ZAŠTITNIKA GRAĐANA SAŠE JANKOVIĆA I SAŽETAK IZVEŠTAJA.....	6
SKRAĆENICE.....	16
I UVOD.....	18
1.1. Pravni okvir i delokrug rada Zaštitnika građana (Ombudsmana) .....	18
1.1.1. Pravni okvir rada Zaštitnika građana .....	18
1.1.2. Delokrug rada Zaštitnika građana .....	18
1.1.3. Potreba menjanja pravnog okvira za rad Zaštitnika građana.....	20
1.2. Povećanje kapaciteta i dostupnosti Zaštitnika građana u 2011. godini	21
1.2.1. Osnivanje lokalnih kancelarija u Preševu, Bujanovcu i Medveđi .....	21
1.2.2. Elektronski pristup Zaštitniku građana.....	23
1.2.3. Projekti namenjeni jačanju kapaciteta i promocije institucije Zaštitnika građana.....	23
II PREGLED PREMA OBLASTIMA / RESORIMA.....	25
2.1. OBLAST ZAŠTITE PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE .....	25
2.1.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana.....	25
2.1.2. Statistika pritužbi građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode .....	26
2.1.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode.....	28
2.1.4. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture.....	38
2.2. ZAŠTITA PRAVA NACIONALNIH MANJINA .....	41
2.2.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana.....	41
2.2.2. Statistika pritužbi građana u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina.....	43
2.2.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina .....	44
2.3. PRAVA DETETA.....	48
2.3.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana.....	48
2.3.2. Statistika pritužbi građana u oblasti prava deteta .....	50
2.3.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti prava deteta .....	52
2.4. RAVNOPRAVNOST POLOVA .....	58
2.4.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta Zaštitnika građana .....	58

2.4.2. Statistički pregled rada po pritužbama u oblasti rodne ravnopravnosti i prava LGBT.....	62
2.4.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti ravnopravnosti polova .....	63
2.5. PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM.....	66
2.5.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta Zaštitnika građana .....	66
2.5.2. Statistički pregled rada po pritužbama u oblasti prava osoba sa invaliditetom.....	71
2.5.3. Ostvareni rezultati rada u 2011. godini .....	72
2.6. DOBRA UPRAVA.....	74
2.6.1. Resor ljudskih prava, državne uprave, lokalne samouprave, poverenih poslova lokalnoj samoupravi i Kosova i Metohije .....	74
2.6.2. Resor prosvete i nauke, omladine i sporta, kulture, informisanja i informacionog društva i intelektualne svojine .....	77
2.6.3. Resor rada .....	80
2.6.4. Resor socijalne zaštite .....	84
2.6.5. Resor zdravlja.....	90
2.6.6. Resor unutrašnjih poslova.....	110
2.6.7. Resor pravosuđa.....	112
2.6.8. Resor spoljnih poslova.....	117
2.6.9. Resor odbrane.....	118
2.6.10. Resor urbanizma, izgradnje i katastra, elementarnih nepogoda i restitucije .....	122
2.6.11. Resor poreske uprave .....	132
2.6.12. Resor poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, životne sredine, infrastrukture, energetike i rudarstva, saobraćaja, hidrometeorologije i robnih rezervi .....	135
2.6.13. Resor finansija, ekonomije i regionalnog razvoja, privatizacije, direkcije za imovinu, Nacionalne službe za zapošljavanje, stečaj i Upravu za javne nabavke .....	137
2.7. Statistika pritužbi u oblasti resora dobre uprave .....	139
III SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA .....	143
3.1. Saradnja sa organima javne vlasti .....	143
3.2. Saradnja sa civilnim društvom i akademskom zajednicom .....	146
3.3. Međunarodna saradnja i projekti .....	148
3.3.1. Aktivnosti Zaštitnika građana kao Nacionalne institucije za zaštitu i promociju ljudskih prava (NHRI) .....	149
3.3.2. Projekti.....	150
3.3.3. Organizacija i učešće na međunarodnim skupovima.....	151
3.4. Saradnja sa medijima.....	152
IV ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....	154

4.1. Ukupan broj i klasifikacija pritužbi prema vrsti povrede prava.....	154
4.1.1. Klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima .....	156
4.2. Preporuke i zakonske inicijative zaštitnika građana i predlozi za ocenu ustavnosti.....	163
4.2.1. Preporuke Zaštitnika građana.....	163
4.2.2. Zakonske inicijative .....	169
4.2.3. Ciljevi za naredni period .....	171
ANEKS I.....	174
Ljudski i materijalni resursi.....	174
ANEKS II .....	176
Finansijski izveštaj Zaštitnika građana.....	176
ANEKS III.....	183
Spisak grafikona i tabela u izveštaju.....	183

Na osnovu člana 33. st. 1. i 2. Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007), Zaštitnik građana podnosi Narodnoj skupštini Republike Srbije

**REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ  
ZAŠTITNIKA GRAĐANA  
ZA 2011. GODINU**

# UVODNA REČ ZAŠTITNIKA GRAĐANA SAŠE JANKOVIĆA I SAŽETAK IZVEŠTAJA

## Uvodna reč Zaštitnika građana i sažetak Izveštaja<sup>1</sup>

Poštovani,

Pred vama je godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu, poslednji u mom petogodišnjem mandatu.

Ovaj izveštaj, u skladu sa Zakonom, Narodnoj skupštini i drugim organima i organizacijama, medijima, stručnoj i najširoj javnosti daje podatke o aktivnostima ovog organa u prethodnoj godini; obaveštava o uočenim nedostacima u radu organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi vlasti) i izlaže predloge za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe vlasti.

Iako je Srbija izgradila razgranat pravni okvir za zaštitu ljudskih prava, postoji nesklad između visokih normativnih standarda i prakse. Nedostaje kultura poštovanja ljudskih prava i organi vlasti se nedovoljno rukovode principima „dobre uprave“. Sa druge strane, sve je više informisanih građana koji zahtevaju ostvarenje svojih prava i sve češće se javljaju nezavisnim kontrolnim organima, kakav je Zaštitnik građana. Broj obraćanja Zaštitniku građana porastao je u odnosu na prethodnu izveštajnu godinu za preko 40%!

U pojedinim oblastima desili su se pozitivni pomaci od značaja za unapređenje ostvarivanja ljudskih prava, kao što su smanjena institucionalna i građanska tolerancija na nasilje, unapređena regionalna saradnja, konačno stvaranje normativnih uslova za restituciju, veća vidljivost i formalne garancije učešća žena u javnom životu, početak uvažavanja prava na ravnopravnost i prava na privatnost (iako se Ustavni sud duže od godinu dana nije izjasnio o Predlogu Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti o ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o vojnim službama bezbednosti). Međutim, ti pomaci nisu ni izdaleka dovoljni da bi prevladali nezadovoljstvo građana koje izazivaju nezakonitosti i nepravilnosti koje se na mnogim mestima ispoljavaju kroz korupciju, partijašenje, neodgovornost, neorganizaciju, nestručnost i nezainteresovanost za obavljanje javnih poslova i vršenje javnih ovlašćenja prema građanima u skladu sa slovom i duhom zakona.

---

<sup>1</sup> Sve gramatički rodno opredeljene reči u Izveštaju označavaju i odnose se podjednako na pripadnike, odnosno pripadnice oba pola.

Posebno otežavajuća okolnost je teška ekonomska situacija, rastuće siromaštvo i nezaposlenost, koji od najvećeg broja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava čine „prava na papiru“. Većini je nepoznato da je ta prava država dužna da obezbedi „u najvećoj mogućoj meri“ što u praksi može biti gotovo ništa i zbog čega ih pojedini pravni sistemi dugo nisu smatrali pravim pravima. Ta prava ni jedan organ javne vlasti najčešće formalno ne „krši“, ali veliki broj građana ih je lišen. Uz manje brojne ali veoma nametljive primere sa suprotne strane lestvice bogatstva, subjektivni osećaj socijalne nepravde kod građana postaje još veći.

Po prirodi dužnosti Zaštitnika građana, u ovom izveštaju će ipak više biti reči o problemima, nego o napretku.

#### *O aktivnostima*

U 2011. godini nastavljeno je povećavanje broja i obima aktivnosti Zaštitnika građana. Zabeleženo je 12.130 kontakata sa građanima (u 2010. godini bilo ih je 8.553), građani su podneli 3.428 formalnih pritužbi (u 2010. godini bilo ih je 2.647), Zaštitnik građana pokrenuo je 212 postupaka po sopstvenoj inicijativi (u 2010. godini bilo ih je 90). Okončano je 2.546 postupaka (u 2010. godini 2.363), pokrenuto novih 1084 postupaka kontrole rada organa javne vlasti (u 2010. godini 930) i doneto 214 pojedinačnih preporuka (u 2010. godini 152). Organi vlasti otklonili su nedostatke u toku vođenja postupka (tako da preporuke nisu bile potrebne) u 218 slučajeva (u 2010. godini 308).

**Tabela 1. Svi ostvareni kontakti sa građanima u 2010. i 2011. godini**

R. br.	Ostvareni kontakti Zaštitnika građana sa građanima – 2010-2011.	2010.	2011.	Uvećanje%
1.	Primljene pritužbe	2649	3640	37,41
2.	Primljene zakonske inicijative	75	101	45,97
3.	Primljeno građana na razgovor	2865	4182	34,67
4.	Telefonski razgovori s građanima	5058	7312	44,56
5.	Razni podnesci građana van pritužbi	571	547	-4,20
<b>Ukupno</b>		<b>11.218</b>	<b>15.782</b>	<b>40,68</b>

Mnogo brži porast broja kontakata, pritužbi i pokrenutih postupaka od porasta broja okončanih postupaka potvrđuje, na žalost, tvrdnju iznetu u prethodnom godišnjem izveštaju da je kapacitet ovog organa u postojećim normativnim i stvarnim uslovima dostigao maksimum, a da potrebe i očekivanja građana i dalje rastu, što preči urušavanjem ove institucije pod težinom zadataka koji su joj povereni i silinom očekivanja građana koja ne može uvek i do kraja da ispuni.

Zbog toga je potrebno da Narodna skupština unapredi zakonski okvir za rad Zaštitnika građana i omogući povećanje kapaciteta stručne službe ovog

organa. Naravno, još bolje bi bilo da organi vlasti brzo promene način svog rada tako da građani nemaju potrebe da se na njih žale. To, međutim, nije realno očekivati u nekoliko narednih izveštajnih perioda jer se kultura poštovanja ljudskih prava i prava građana uopšte, ne stvara preko noći.

Bitno povećani broj kontakata i pritužbi rezultat je značajno povećane dostupnosti Zaštitnika građana širom Srbije. U bibliotekama deset gradova i opština, uz pomoć Kraljevine Norveške, otvorene su "elektronske" kancelarije ovog organa. Građani Bačke Palanke, Šida, Užica, Kruševca, Novog Pazara, Prijepolja, Svilajнца, Bora, Dimitrovgrada i Leskovca mogu da, uz pomoć bibliotekara, audio-video vezom preko Interneta razgovaraju sa saradnicima u prijemnoj službi Zaštitnika građana i, po potrebi, podnesu pritužbu koja se prosleđuje u sedište organa. Taj ekonomičan i višestruko koristan, potpuno originalan način komunikacije sa građanima, zavredio je pohvale mnogih međunarodnih i domaćih aktera, kao i godišnju nagradu Društva bibliotekara Srbije. Otvorene su, uz pomoć Organizacije ujedinjenih nacija, kancelarije Zaštitnika građana u Preševu, Bujanovcu i Medveđi, sa ukupno dva zaposlena. Dva radna dana sedmično oni rade u Preševu, dva u Bujanovcu i jedan u Medveđi.

Zaštitnik građana, njegovi zamenici i saradnici u stručnoj službi posetili su 2011. godine preko 100 gradova i opština u Srbiji sprovodeći kontrolne, preventivne ili edukativne aktivnosti.

U jednom delu Republike Srbije, Pokrajini Kosovo i Metohija (KiM), Zaštitnik građana nije u mogućnosti da ostvaruje svoje nadležnosti na način propisan Ustavom i Zakonom. Shodno operativnom stavu 11(j) Rezolucije 1244(1999) Saveta bezbednosti, UNMIK je obavezan da štiti i unapređuje ljudska prava na KiM. Prema dostupnim informacijama i na osnovu navoda iz pritužbi, građani na KiM, posebno oni nealbanske nacionalnosti koji žive u enklavama, taoci su tekućih političkih procesa i suočavaju se sa kršenjima prava nepojmljivim u ostatku današnje Evrope.

Zaštitnik građana je postupao po pritužbi majke, čije je maloletno dete otac i bivši suprug oduzeo i odveo na područje Kosova i Metohije. Sud je dete pravnosnažno poverio majci, otac je u potpunosti lišen roditeljskog prava i izrečene su mu mere zaštite od nasilja u odnosu na dete i majku; protiv oca je određen pritvor u krivičnom postupku i raspisana je poternica; donošena su i rešenja o prinudnom izvršenju. Državni organi Republike Srbije imaju indicije gde se dete i otac, na teritoriji Kosova i Metohije nalaze, ali ni jedan organ, pa ni Zaštitnik građana, ne može da obezbedi izvršenje pravnosnažne i izvršne sudske odluke.

Zaštitnik građana podneo je 40 inicijativa i predloga za izmenu zakona i drugih propisa koji su bili smetnja ostvarivanju prava građana. Na žalost, samo tri su prihvaćene, sve od neposrednog životnog značaja za desetine hiljada građana, a od interesa za celo društvo.



Zaštitnik građana objavio je *Poseban izveštaj o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica*<sup>2</sup>, sačinjen nakon sagledavanja stanja u 13 ustanova socijalne zaštite, gerontoloških centara i domova za penzionere i stare. Pokrenuto je rešavanje problema otežane dostupnosti bankarskih i finansijskih usluga osobama sa invaliditetom.

Zaštitnik građana podržao je mišljenjem pred Narodnom skupštinom izmene zakona kojima je obezbeđeno prisustvo najmanje jedne trećine manje zastupljenog pola u sastavu Narodne skupštine. Objavljena su dva posebna izveštaja u oblasti ravnopravnosti polova: *Poseban izveštaj o situaciji porodičnog nasilja nad ženama u Srbiji*<sup>3</sup> i *LGBT populacija u Srbiji - stanje ljudskih prava i društveni položaj*<sup>4</sup>.

Nastavljen je rad na pripremi nacrtu zakona o pravima deteta, na čemu preostaje još puno posla. Izrađena su dva Posebna izveštaja u 2011. godini<sup>5</sup>, posvećena dečijem prosjačenju i zaštiti dece od nasilja. Panel mladih savetnika Zaštitnika građana izradio je istraživanje o nasilju u školama, prvo vršnjačko istraživanje ovog tipa u Srbiji, koje je Zaštitnik građana objavio i promovisao.

Obavljeno je preko 200 postupaka kontrole poštovanja prava nacionalnih manjina i održane su desetine sastanaka sa predstavnicima njihovih nacionalnih saveta i drugih relevantnih organa i organizacija, iz kojih proizilazi da postojeći glomazni normativni sistem zaštite prava nacionalnih manjina nije u potpunosti odgovorio na složene međuetničke odnose u Srbiji, niti rezultovao praktičnim merama koje efikasno podstiču društvenu integraciju manjina i obezbeđuju očuvanje etničkih, jezičkih i kulturnih osobenosti manjinskih zajednica. Istovremeno, problemi postoje u pojedinim sredinama u kojima većinski, srpski narod predstavlja manjinu, a u pogledu prava na korišćenje ćirilice kao službenog pisma, propusta ima na području čitave države. Preporuke koje su date radi ispravljanja tih problema izuzetno se teško, sa velikim otporom sprovode.

Ukazano je na probleme u radu državnih organa i tela koja organizuju način sprovođenja verske nastave i upućena im je odgovarajuća preporuka, na koju je izostao odgovor.

Ostvarivanje prava na zaštitu identiteta posebno teško ostvaruju Romi, zbog izuzetno nepovoljnog socijalno-ekonomskog položaja. Preporukom ovog organa povodom raseljavanja građana romske nacionalnosti nastanjenih u nelegalnom naselju u Bloku 72 u Novom Beogradu, trebalo je da bude zaustavljena praksa stihijskog načina raseljavanja nelegalnih i nehigijenskih romskih naselja. Grad Beograd je brzo korigovao propuste i približio se najvišim standardima, ali naredno raseljavanje, za koje je kao investitor odgovorna Republika, počelo je sa istim problemima.

---

<sup>2</sup> Dostupno na <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> „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji i „Zaštita dece od nasilja u školama“

Nizom postupaka i preporuka poboljšana je primena prava na upis ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina prema njihovom jeziku i pravopisu i delimično je izmenjena praksa organa javne uprave u vezi s ostvarivanjem prava na službeni upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina, a posebno praksa matičnih službi u vezi s upisom ličnog imena na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Zaštitnik građana inicirao je izmene Zakona o ličnoj karti i Zakona o prebivalištu i boravištu kako bi osobama bez mogućnosti da prijave adresu bilo moguće izdati lična dokumenta, a sa stručnim udruženjima i relevantnim međunarodnim organizacijama i agencijama radio je na predlogu izmena Zakona o vanparničnom postupku, kako bi im se omogućilo da pred sudom dokažu činjenice neophodne za upis u matične knjige i tako reši problem hiljada „pravno nevidljivih“.

Republika Srbija je 28. jula 2011. godine, shodno Opcionom protokolu uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, odredila Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM). Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola<sup>6</sup> određeno je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture i prvih šest meseci iskorišćeni su za organizovanje usvojenog složenog modela Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u Srbiji i sprovođenje neophodnih pripremni radnji. U obavljanju ove nove nadležnosti, Zaštitnik građana posebno sarađuje sa Pokrajinskim ombudsmanom Autonomne pokrajine Vojvodina i 9 udruženja sa kojima je sklopljen sporazum o saradnji na sistematskom praćenju položaja lica lišenih slobode i pojave torture u pojedinim oblastima. U međuvremenu, obavljene su 53 kontrolne i preventivne posete ustanovama i kojima su smeštena lica lišena slobode. Uočeni su problemi sa kojima se suočavaju mentalni bolesnici u institucijama, posebno prekomerno ili neovlašćeno ograničavanje njihove slobode i lišavanje pravne sposobnosti.

Stalnom saradnjom sa novinarskim i medijskim udruženjima, posredovanjem u slučaju početka krivičnog gonjenja novinara i urednika od strane države zbog objavljivanja poverljivog dokumenta koji je bio od velikog interesa za javnost (a nije poznata šteta od njegovog objavljivanja), posredovanjem i podrškom u izradi medijske strategije, insistiranjem na potrebi zaštite bezbednosti istraživački orjentisanih novinara ali i razvoja novinarske etike, te stalnom dostupnošću novinarima, Zaštitnik građana je nastojao osnažiti medijske slobode u prilog pravu građana na informisanje.

Pojačanu pažnju Zaštitnik građana je, kroz postupke kontrole rada zdravstvenih ustanova i nadležnih državnih organa, posvetio problemima u ostvarivanju prava iz zdravstvenog osiguranja. Nakon što su u prethodnom izveštajnom periodu utvrđene nepravilnosti u radu jednog velikog zdravstvenog instituta, u ovom izveštajnom periodu je kontrolisan rad jednog kliničkog centra i više manjih zdravstvenih ustanova. Utvrđene su

---

<sup>6</sup> „Sl. list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 16/2005 i 2/2006 i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 7/2011

nepravilnosti i zloupotrebe u organizaciji i sprovođenju dopunskog rada, na štetu prava bolesnika, skrenuta velika medijska pažnja na to i date su preporuke koje su, nakon početnog opiranja, rezultovale unapređivanjem rada i povraćajem nezakonito naplaćenog novca od građana.

Zaštitnik građana bio je u Beogradu domaćin, i zajedno sa Ženevskim centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga, organizator Treće međunarodne konferencije ombudsmana za oružane snage, koja je okupila 48 zvaničnih učesnika iz 20 država sveta.

Predstavnici institucije učestvovali su na preko 50 domaćih i međunarodnih stručnih skupova iz oblasti ljudskih prava, a Zaštitnik građana je po pozivu međunarodnih organizacija i kolega iz inostranstva u više navrata prenosio iskustva u izradnji i radu institucije ombudsmana koja mogu da pomognu u drugim državama.

U evropskom sedištu Organizacije Ujedinjenih Nacija u Ženevi, Zaštitnik građana primio je Sertifikat o "A" statusu nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava koji će, sem ako iz nekog razloga bude vanredno povučen, trajati do 2015. godine. Taj rang Međunarodni koordinacioni komitet nacionalnih institucija daje organu čiji normativni okvir za rad i praktično postupanje u najvišoj meri ispunjavaju standard "nezavisnosti" koji je opisan Pariskim principima, kao najrelevantnijim međunarodnim dokumentom te vrste.

Za sprovedene aktivnosti u 2011. godini, Zaštitnik građana dobio je nagradu „Ličnost godine“ koju tradicionalno dodeljuje Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Srbiji, kao i Priznanje za poseban doprinos afirmisanju prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i transparentnost u radu, koje dodeljuje nadležni domaći Poverenik. Zaštitniku građana dodeljena je i prva počasna članska karta Nezavisnog udruženja novinara Srbije. Nevladina organizacija Prva evropska kuća dodelila je nagradu "Najevropljanin" zaštitniku građana Saši Jankoviću za projekat afirmacije i unapređenja institucije Zaštitnika građana.

Uprkos nabrojanim sertifikatima i priznanjima, aktivnosti ovog organa manje su nego što je to potrebno ako se ima u vidu sadašnji način rada organa vlasti i njihov odnos prema pravima građana, a veće nego što to njegov sadašnji kapacitet i visoko postavljeni zahtevi kvaliteta rada objektivno omogućavaju za duži period.

#### *O nedostacima u radu organa vlasti u pogledu poštovanja prava građana*

Najčešći propusti organa vlasti koje je Zaštitnik građana utvrđivao u izveštajnom periodu su:

- neažurno postupanje po zahtevima građana zasnovanim na zakonu, što za posledicu ima kršenje niza garantovanih prava, kao što je pravo na korišćenje pravnih lekova;

- očigledno pogrešna primena materijalnog prava, iz neznanja ili svesno, na štetu najšireg spektra prava građana,
- neizvršavanje i pasivan odnos prema pravosnažnim odlukama nadležnih organa, uključujući i sudove, kojima se utvrđuju prava građana ili štiti njihov legitiman interes;
- donošenje i sprovođenje nesvršishodnih administrativnih procedura koje građanima bespotrebno otežavaju ostvarivanje prava;
- pasivnost u vršenju javnih ovlašćenja na štetu ostvarivanja ili zaštite prava i interesa građana.
- selektivnost u vršenju javnih ovlašćenja i različito postupanje prema građanima bez opravdanog osnova, na štetu prava na ravnopravnost;
- arbitrarnost u odlučivanju (nedostatak jasnih i unapred poznatih pravila u radu), na štetu prava na pravnu sigurnost;
- formalizam i "šablonski" rad koji ne uvažava posebnosti konkretne pravne i faktičke situacije u kojoj se nalazi građanin i vodi nesvršishodnim, nepravičnim i besmislenim ishodima.

Svi navedeni propusti predstavljaju kršenje načela "dobre uprave" koja su u značajnoj meri sadržana i zasnovana na Zakonom propisanim načelima opšteg upravnog postupka, ali na koja administracija veoma često gleda kao na dekorativna, a ne obavezujuća i rukovodna.

Već je pomenuto da veliki broj građana žali zbog neostvarivanja ekonomskih, socijalnih ili kulturnih prava, na primer prava na *pravičnu* platu odnosno naknadu za rad, ili pravo na *adekvatna* socijalna davanja tokom i posle trudnoće<sup>7</sup>. Tako, radnik ocenjuje da njegova plata nije "pravična" jer sa njom ne može da preživi (ili je godinama ne dobija), a majka da pomoć koju dobija za dete nije "adekvatna" troškovima koje objektivno ima. Nije, međutim, dovoljno poznato da to nisu apsolutna prava, već ih država garantuje "do maksimuma postojećih resursa"<sup>8</sup>. Zbog toga za najveći broj obraćanja građana, iako Zaštitnik građana u mnogim slučajevima u potpunosti deli njihovo nezadovoljstvo, ne može da bude identifikovan konkretan organ vlasti u čijem radu postoji "nedostatak", odnosno da se utvrdi nepravilnost ili nezakonitost u radu.

Ono čim Zaštitnik građana može uspešnije da se bavi jesu situacije kada su građani u ostvarivanju prava koja jesu u granicama "postojećih resursa", suočeni sa takvim administrativnim pravilima, procedurama i praksama, koja ih u praksi onemogućavaju, otežavaju im ili ih odvrćaju od ostvarivanja tih prava.

---

<sup>7</sup> Iz člana 10 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

<sup>8</sup> Iz člana 2 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

*Kao primer može da posluži zakonom propisano pravilo da recept bolesniku može da prepíše samo izabrani lekar, a ne i lekar specijalista koji ga od konkretne bolesti leči. To u praksi znači da bolesnik prvo mora da zakaže i sačeka pregled kod izabranog lekara, koji će da ga uputi kod lekara specijaliste, gde bolesnik treba da iznova zakaže i sačeka specijalistički pregled. Nakon što specijalista odredi potrebnu terapiju, bolesnik mora da zakaže novi termin kod izabranog lekara (često u drugom delu grada, nekada i države, a pacijent može biti i teško pokretan), da bi mu izabrani lekar prepisao recept po nalogu kolege specijaliste. Desi se, neretko, da lek koji je naveo lekar specijalista nije na listi odobrenih lekova organizacije zdravstvenog osiguranja, pa pacijent mora da ponovi ceo ciklus, ili odustane i u apoteci kupi preporučeni lek po punoj ceni iako plaća zdravstveno osiguranje. Zaštitnik građana inicirao je kod Ministra zdravlja olakšavanje administrativnih procedura, a Ministarstvo zdravlja počelo izradu predloga mera čija se realizacija očekuje u narednom izveštajnom periodu.*

Jedan od rastućih problema koji može da bude uzrok neostvarivanja niza prava je tendencija ograničavanja pristupa pravdi kroz uvođenje novih uslova i povećanje troškova građana za obraćanje sudu, posebno u situaciji kada kada sistem besplatne pravne pomoći nije dostupan onima kojima je namenjen. Ustavom je propisano pravo svakoga da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama i ono ne bi smelo da bude opterećeno uslovima koji, u praksi, socijalno najugroženije građane lišavaju tog prava. Efikasnost se ne bi smela postizati smanjivanjem obima posla, već organizovanijim i kvalitetnijim radom. Intervencija Zaštitnika građana u poslednjem trenutku sprečila je da izmenama zakona građani budu onemogućeni da žalbe sudu izjavljuju lično, već samo preko advokata. U pripremi zakona bila je zanemarena odredba Ustava da *svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu*, te činjenica da se zakonom ne mogu nametati novi uslovi za ostvarivanje Ustavom garantovanih prava. U pravni poredak, međutim, ulaze druge odredbe odredbe kojima se pravo građana na prístup sudu organičava ili se njegovo ostvarivanje otežava.

#### *Predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe vlasti*

Iz konkretnih postupaka kontrole, preventivnih aktivnosti i saznanja stečenih na drugi način, proizilazi niz preporuka za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. U posebnom delu izveštaja te preporuke su date detaljno, dok se u sažetku izdvajaju najznačajnije i najkarakterističnije. Tiču se pripreme i donošenja novih propisa, strateških i drugih dokumenata; pravilnije primene postojećih propisa i dokumenata i izgradnje i jačanja kapaciteta institucija i mehanizama za njihovu primenu. Potrebno je:

- uspostaviti u svim organima vlasti besplatne i dostupne unutrašnje mehanizme razmatranja pritužbi građana na njihov rad koji će svoje postupanje usklađivati sa praksom Zaštitnika građana,
- izgraditi normativni i praktični okvir za zaštitu zaposlenih u organima vlasti koji u dobroj veri ukažu na nepravilnosti i nezakonitosti na štetu prava građana i javnog interesa,
- uspostaviti institucionalni mehanizam za efikasno sprovođenje odluka međunarodnih organa i tela po pojedinačnim predstavkama građana protiv Republike Srbije zbog kršenja njihovih ljudskih prava,
- promenama u obrazovnim programima, kontinuiranim radom svih organa vlasti i edukacijom službenika i građana stvarati klimu poštovanja različitosti i ljudskih prava koja će, između ostalog, ukloniti potrebu za posebnom brigom o bezbednosti branitelja ljudskih prava i novinara i omogućiti bezbedno okupljanje LGBT osoba,
- izraditi, kroz produženu javnu raspravu proveriti, unaprediti i usvojiti Zakon o pravima deteta;
- izraditi i primeniti nacionalnu strategiju za zaštitu dece čiji je život i/ili rad vezan za ulicu („deca ulice“);
- u obrazovnim ustanovama dosledno primenjivati i kontrolisati primenu Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovama u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje, kao i mere usmerene na podršku i rehabilitaciju učenika žrtve i njegovu/njenu reintegraciju,
- utvrditi pravo na posebnu materijalnu pomoć i podršku roditeljima/starateljima dok se neposredno brinu o detetu kome je zbog bolesti, invaliditeta ili teškoće u razvoju neophodna neprekidna roditeljska nega;
- ponovno uspostaviti ranije dostignuti, pa sniženi nivo zdravstvene zaštite dece sa psihofiziološkim poremećajima i/ili patologijom govora,
- nastaviti rad izmenama Krivičnog zakonika kojima se unapređuje krivičnopravna zaštita žrtava porodičnog nasilja i pooštava kaznena politika u ovoj oblasti,
- unaprediti dostupnost i pristupačnost javnih službi i biračkih mesta osobama sa invaliditetom,
- doneti zakon koji će sveobuhvatno urediti zaštitu mentalnog zdravlja,

- urediti sistem pružanja zdravstvene i socijalne zaštite za lica kojima je prestala potreba lečenja u psihijatrijskim bolnicama i ustanovama,
- intenzivirati mere vaninstitucionalne zaštite starijih, razvojem i unapređenjem kućne nege i pomoći u domaćinstvima tih ljudi (bez njihovog izmeštanja iz prirodnog okruženja),
- izmeniti i dopuniti Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina,
- izmeniti i dopuniti Zakon o crkvama i verskim zajednicama,
- urediti otvorena pitanja organizacije verske nastave i statusa veroučitelja,
- izmeniti Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama,
- razviti mere kojima će se nacionalnim manjinama u centralnoj Srbiji omogućiti iste mogućnosti i uslovi za razvoj i očuvanje identiteta sa kojima raspolažu nacionalne manjine u AP Vojvodini,
- izmeniti Zakon o vanparničnom postupku, radi omogućavanja upisa u matične knjige “pravno nevidljivih”,
- u praksi sprovoditi Strategiju za unapređenje položaja Roma i odrediti telo zaduženo za praćenje njene realizacije,
- ojačati kadrovske kapacitete Uprave za ljudska i manjinska prava pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu;
- izgraditi sistem nadgledanja policijskog pritvora;
- izgraditi nove objekte u funkciji izvršenja krivičnih sankcija, u svemu prema prihvaćenim standardima.

Saša Janković, zaštitnik građana

Zaštitnik građana

*Saša Janković*

## SKRAĆENICE

**AMO-** The Association of Mediterranean Ombudsmen/ Udruženje mediteranskih Ombudsman

a

**CCPR-** The Human Rights Committee UN/ Komitet za ljudska prava UN

**CEB-** The Council of Europe Development Bank/ Razvojna banka Saveta Evrope

**CERD-** The Committee on the Elimination of Racial Discrimination UN/ Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije UN

**CPT-** The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/ Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nehumanog ili degradirajućeg ponašanja ili kažnjavanja pri Savetu Evrope

**CRDA-** The Center for Research of Democratic Alternatives/ Centar za istraživanje demokratskih alternativa

**CRONSEE-** The Children's Rights Ombudspersons Network in South and Eastern Europe/ Mreža ombudsmana za prava dece u Južnoj i Istočnoj Evropi

**DCAF-** The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/ Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga

**EAR-** The European Agency for Reconstruction/ Evropska agencija za rekonstrukciju

**ECRI-** The European Commission Against Racism and Intolerance/ Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope

**ENOC-** The European Network of Ombudspersons for Children/ Evropska mreža Ombudsmana za decu

**EOI-** The European Ombudsman Institute/ Evropski institut Ombudsmana

**HRC-** The Human Rights Council UN/ Savet za ljudska prava UN

**IAN-** The International Aid Network/ Međunarodna mreža za pomoć

**ICC-** The International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights/ Međunarodni koordinacioni komitet za nacionalne institucije za promociju ljudskih prava

**IOI-** The International Ombudsman Institute / Međunarodni institut Ombudsmana

**NHRI-** National Institution for Promotion and Protection of Human Rights/ Nacionalna institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava

**NPM-** The National Prevention Mechanism against Torture/ Nacionalni preventivni mehanizam protiv torture

**ODIHR-** The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/ Biro za demokratske institucije i ljudska prava pri OEBS-u

**OHCHR-** The Office of High Commissioner for Human Rights/ Kancelarija visokog komesara za ljudska prava UN

**PBILD-** The UN joint programme for Peacebuilding and Inclusive Local Development / Program UN "Jačanje kapaciteta za održanje mira i inkluzivni lokalni razvoj u Južnoj Srbiji"





agencija za međunarodni razvoj

**UN WOMEN-** The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women/ Jedinica UN za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena

**UNDP-** The United Nations Development Programme/ Program Ujedinjenih nacija za razvoj

**UNICEF-** The United Nations Children's fund/ Fond za decu Ujedinjenih nacija

**UPR-** The Universal Periodic Review/ Univerzalni periodični pregled

**USAID-** The United States Agency for International Development/ Američka agencija za međunarodni razvoj

**VDS-** Viktimološko društvo Srbije

**VSS-** Visoki savet sudstva

**GSA-** Gej Strejt Alijansa

**IKT-** informaciono-komunikacione tehnologije

**KPZ** – kazneno – popravni zavod

**LGBT-** lezbijske – gej – biseksualne - transrodne osobe

**MDRI-S-** Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom Srbije

**MODS-** Mreža organizacija za decu Srbije

**OEBS** (*eng.* OSCE)- Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju/ The Organization for Security and Co-operation in Europe

**OZ** – okružni zatvor

**PS** – policijska stanica

**PU** – policijska uprava

**RZZO-** Republički zavod za zdravstveno osiguranje

**RZS-** Republički zavod za statistiku

**RFPIO-** Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje

**SE** (*eng.* CoE)- Savet Evrope/ The Council of Europe

**CSR-** centar za socijalni rad

# I U V O D

## 1.1. PRAVNI OKVIR I DELOKRUG RADA ZAŠTITNIKA GRAĐANA (OMBUDSMANA)

### 1.1.1. *Pravni okvir rada Zaštitnika građana*

Zaštitnik građana Republike Srbije je nezavisan i samostalan državni organ, uveden u pravni poredak Republike Srbije 2005. godine Zakonom o Zaštitniku građana<sup>9</sup> (u daljem tekstu: Zakon) i, naknadno, utvrđen Ustavom Republike Srbije<sup>10</sup> (u daljem tekstu: Ustav). Nadležnost Zaštitnika građana je da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava građana, da štiti i unapređuje ljudske i manjinske slobode i prava građana.

Nezavisnost Zaštitnika građana je jedan od osnovnih principa u radu institucije, koji je preuzet iz međunarodnih dokumenata o ombudsmanu i koji podrazumeva da je Zaštitnik građana organizaciono i funkcionalno odvojen od organa uprave<sup>11</sup>, čiji rad kontroliše. Iz principa o nezavisnosti proizilazi i princip samostalnosti Zaštitnika građana, koji podrazumeva da samostalno obavlja poslove iz svoje nadležnosti, odnosno koji zabranjuje bilo kome da utiče na njegov rad i postupanje.

Zaštitnika građana bira Narodna skupština i on za svoj rad, prema Ustavu i Zakonu, odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.

### 1.1.2. *Delokrug rada Zaštitnika građana*

Zaštitnik građana kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Pored prava na pokretanje i vođenje postupka kontrole rada organa javne uprave, Zaštitnik građana može da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem

---

<sup>9</sup> Zakon o Zaštitniku građana („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 79/05 i 54/07)

<sup>10</sup> Odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije objavljena je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 83/06 i 98/06 (Peti deo – Uređenje vlasti, odeljak 5 „Zaštitnik građana“, član 138).

<sup>11</sup> Zakonom o Zaštitniku građana (član 1) uvedena je skraćenica prema kojoj se organi državne uprave, organi nadležni za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugi organi i organizacije, preduzeća i ustanove kojima su poverena javna ovlašćenja, navode u tekstu Zakona kao „organi uprave“. U cilju izbegavanja nepotrebnog opterećivanja teksta Izveštaja, navedena skraćenica se primenjuje i u ovom izveštaju.

između građana i organa uprave i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Zaštitnik građana ima i pravo zakonodavne inicijative. Tako može predlagati zakone iz svoje nadležnosti, podnositi inicijative za izmenu ili donošenje novih propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog njihovih nedostataka ili ako je to od značaja za ostvarivanje i unapređivanje prava građana. Zaštitnik građana ovlašćen je i da Vladi RS i Narodnoj skupštini daje mišljenja o propisima u pripremi. Takođe, Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

U relativno brzom postupku oslobođenom preteranih formalnosti, Zaštitnik građana kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako je reč o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Zaštitnik građana ispituje (Ustav i Zakon kažu – kontroliše) da li je neki organ javne uprave zakonito i pravilno radio u stvari koja se tiče prava, sloboda ili na zakonu zasnovanih interesa građana. Ako to nije bio slučaj, Zaštitnik građana konstatuje propust i preporučuje kako ga otkloniti u tom i drugim slučajevima.

Mnogo više nego formalno poštovanje zakona, Zaštitnik građana ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu javnu upravu kakvu građani s punim pravom očekuju od onih koje kao poreski obveznici plaćaju.

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

Organi uprave, međutim, imaju zakonsku obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, omoguće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, bez obzira na stepen tajnosti (kada je to od interesa za postupak koji se vodi). Nepoštovanje ovih zakonskih obaveza osnov je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka.

Zaštitnik građana može da preporuči razrešenje funkcionera koga smatra odgovornim za povredu prava građana, da inicira pokretanje disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u organima uprave, da podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

### ***1.1.3. Potreba menjanja pravnog okvira za rad Zaštitnika građana***

Na osnovu iskustava u protekle nešto više od 4 godine primene, uočeni su razlozi za izmene Zakona o Zaštitniku građana. Zakon je od trenutka svog donošenja, 2005. godine, menjan jednom (2007. godine), ali pre izbora Zaštitnika građana i u situaciji kada institucija faktički nije ni postojala, tako da te izmene izvršene tom prilikom nisu mogle da uzmu u obzir iskustva stečena u radu. U izveštajnom periodu potvrđeno je ranije polazište da određeni broj problema u vršenju zakonom utvrđenih ovlašćenja nastaje zbog činjenice da neka pitanja nisu uređena na odgovarajući način, odnosno zbog toga što do sada nisu uređena uopšte. To se pre svega odnosi na pitanje kada i pod kojim uslovima Zaštitnik građana obustavlja postupak kontrole rada zakonitosti i pravilnosti povodom pritužbe, uspostavljanja posebnih mera zaštite za podnosioca pritužbe, razmatranje pritužbi u organu koji vrši javna ovlašćenja i izveštavanje Zaštitnika građana o njima, kao i propisivanja kaznenih odredbi za neizvršavanje obaveza propisanih ovim zakonom.

Pored toga, u cilju racionalnijeg i efikasnijeg korišćenja raspoloživih materijalnih, vremenskih i ljudskih resursa, a na osnovu dosadašnjih iskustava u radu, razrađeni su i precizirani razlozi usled čijeg postojanja Zaštitnik građana neće pokrenuti postupak kontrole rada organa uprave. Predloženim izmenama teži se ka postizanju svrhe propisivanja i pune efikasnosti zakonom utvrđenog ovlašćenja da Zaštitnik građana Vladi, odnosno Narodnoj skupštini inicira izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i inicira donošenje novih zakona, propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, čime se u krajnjoj liniji ono čini efikasnim sredstvom za unapređenje pravnog okvira u oblasti ostvarivanja i zaštite ljudskih i manjinskih sloboda i prava.

Uvažavajući navedene potrebe Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu je, u saradnji sa Zaštitnikom građana, pripremilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana. Nakon toga, Vlada Republike Srbije je tokom februara 2012. godine utvrdila Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana i uputila ga Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje.

## 1.2. POVEĆANJE KAPACITETA I DOSTUPNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA U 2011. GODINI

Zaštitnik građana je u cilju podizanja kapaciteta institucije i lakše dostupnosti institucije građanima iz cele Srbije, kao i veće informisanosti građana o nadležnostima i radu Zaštitnika građana i posebno zaštite posebno osetljivih grupa, u saradnji sa inostranim partnerima sproveo niz projekata u izveštajnom periodu, zvanično su započele sa radom lokalne kancelarije u Preševu, Bujanovcu i Medveđi i otpočeta je realizacija projekta elektronski pristup Zaštitniku građana.

Zaštitnik građana će se i u narednom periodu usredsrediti na nalaženje rešenja za veću dostupnost svojih kancelarija građanima širom Srbije, što je i cilj projekta *Elektronski pristup Zaštitniku građana* (Online Ombudsman) koji će biti realizovan i u toku 2012. godine.

**Tabela 2. Pokazuje procentualno učešće građana iz različitih okruga u prijemnim kancelarijama**

Beograd	5880	54,52%
Ostali delovi Srbije	1820	16,88%
AP Vojvodina	1071	9,93%
Pomoravski	404	3,75%
Jablanički okrug (Bez Medveđe)	314	2,91%
Raški okrug	254	2,36%
Zlatiborski okrug	229	2,12%
Rasinski okrug	214	1,98%
Nišavski okrug	202	1,87%
Opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa (Lokalne kancelarije ZG)	324	3,00%
AP Kosovo i Metohija	59	0,55%
Strana država	14	0,13%

### 1.2.1. Osnivanje lokalnih kancelarija u Preševu, Bujanovcu i Medveđi

Na osnovu Zakona o Zaštitniku građana („Sl.glasnik RS“, broj 79/05 i 54/07) i Opšteg akta o organizaciji i radu Stručne službe, zaštitnik građana je doneo Odluku o obrazovanju lokalnih kancelarija Zaštitnika građana u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa („Sl.glasnik RS“, broj 91/09). Kancelarije su obrazovane radi povećanja dostupnosti institucije Zaštitnika građana i ostvarivanja efikasnije zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih sloboda i prava građana na tom području.

Sedišta kancelarija su:

1. u Preševu, u zgradi Koordinacionog centra za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu, ulica Save Kovačevića 12;
2. u Bujanovcu, na adresi Karađorđev Trg bb, prostorija u zgradi Osnovnog suda u Vranju, sudska jedinica Bujanovac. Kancelarija je 6.12.2011. godine, posle privremenog smeštaja u zgradi opštine Bujanovac, u sali Pres- centra Koordinacionog tela za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, preseljena u nov prostor dobijen saglasnošću Ministarstva pravde.
3. u Medveđi, u zgradi Kulturnog centra opštine Medveđa, ulica Jablanička 63.

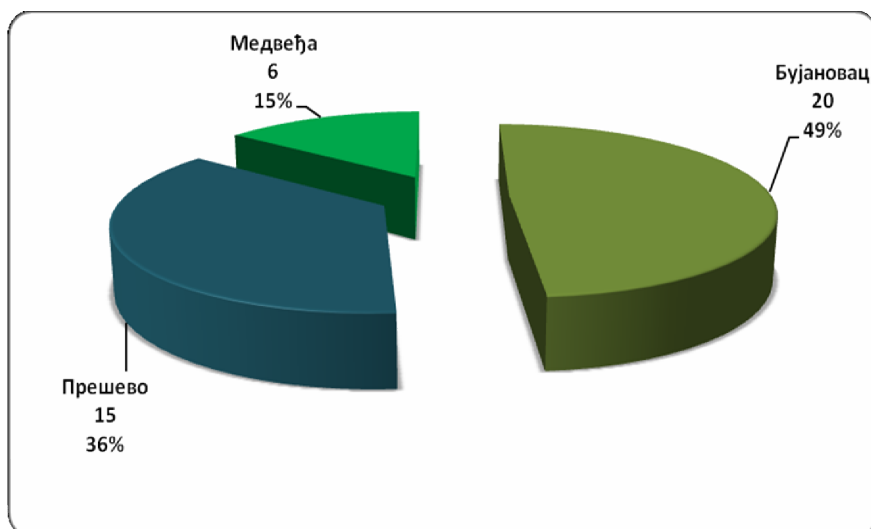
U Kancelarijama rade dva državna službenika, mlađi savetnici Maja Zlatković i Bekim Ajdini. Prijem stranaka u Kancelariji se obavlja po sledećem rasporedu: ponedeljak i utorak – opština Bujanovac; sreda i četvrtak - opština Preševo i petak- opština Medveđa.

**Kancelarije su zvanično počele sa radom 28. juna 2011. godine.**

Kancelarije su opremljene kancelarijskim nameštajem, računarskom i komunikacionom opremom iz sredstava donacije UNDP-a u okviru projekta PBILD program "Jačanje kapaciteta za inkluzivni lokalni razvoj u Južnoj Srbiji".

Broj i sadržina pritužbi koje je Zaštitnik građana primio sa ovog područja, ukazuju da je ovakva odluka bila opravdana. Naime, u lokalnim kancelarijama Zaštitnika građana u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, u toku 2011. godine primljena je ukupno 41 pritužba što predstavlja 1,13% u odnosu na ukupan broj svih primljenih pritužbi u 2011. godini.

**Grafikon 1. - Broj pritužbi od građana iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa**



Zaštitnik građana, zamenici Zaštitnika građana, kao i zaposleni u stručnoj službi, po unapred utvrđenom planu jednom mesečno odlaze u lokalne kancelarije u cilju pružanja stručne podrške zaposlenima u ovim kancelarijama. Tom prilikom se obavljaju i razgovori sa građanima i primaju njihove pritužbe ali se istovremeno obavljaju i razgovori sa predstavnicima lokalnih organa uprave koji vrše poverena ovlašćenja u sprovođenju republičkih propisa.

### ***1.2.2. Elektronski pristup Zaštitniku građana***

Zaštitnik građana je u toku 2011. godine otpočeo realizaciju pilot projekta *Elektronski pristup Zaštitniku građana* (eng. *Online Ombudsman*), u saradnji sa Bibliotekarskim društvom Srbije, bibliotekama i organima lokalne samouprave u deset izabranih opština u Srbiji, a uz finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške. Planirano je da ovaj projekat traje šesnaest meseci.

Svrha projekta koji traje do aprila 2012. godine je da doprinese većoj vidljivosti i dostupnosti institucije građanima koji žive u manjim gradovima i opštinama u Srbiji.

Od 01. juna 2011. godine kada je počela realizacija Projekta *Elektronski pristup Zaštitniku građana*, ovoj instituciji se obratilo 480 građana putem video linka, dok se o nadležnostima Zaštitnika građana u gradskim bibliotekama informisalo 816 građana. Ostvarena je uspešna saradnja sa lokalnim vlastima i medijima, a kontakti su uspostavljeni i sa 33 nevladine organizacije za ljudska prava. Sa dve nevladine organizacije iz Leskovca saradnja je formalizovana potpisivanjem Memoranduma o razumevanju koji definiše buduće zajedničke aktivnosti na promociji i zaštiti ljudskih prava.

Građanima iz izabranih opština, Bačka Palanka, Šid, Užice, Kruševac, Novi Pazar, Prijepolje, Svilajnac, Bor, Dimitrovgrad i Leskovac je omogućeno da uz adekvatnu opremu - kompjutere sa programom za videokomunikaciju koja je instalirana u bibliotekama u navedenim opštinama, ostvare lakši kontakt sa Zaštitnikom građana, dobiju pomoć pri sastavljanju pritužbi, a ukoliko ova institucija nije prava adresa za rešavanje njihovog problema, dobiju stručni savet kojim organima da se obrate.

### ***1.2.3. Projekti namenjeni jačanju kapaciteta i promocije institucije Zaštitnika građana***

U drugoj polovini 2011. godine završen je Twinning projekat podrške jačanju institucije Zaštitnika građana koji je sproveden u saradnji sa Ombudsmanom Grčke i Holandije i Evropskim centrom za javno pravo, a pod pokroviteljstvom Evropske unije. Završetak projekta obeležila je završna konferencija o ulozi Ombudsmana u vreme promena u Evropi na kojoj su predstavljena i najznačajnija dostignuća i rezultati projekta, a uz učešće šefa Delegacije Evropske unije u Srbiji, ombudsmana Grčke, Holandije, Slovenije i Austrije, ombudsmana Evropske unije, kao i predstavnika ostalih relevantnih



domaćih i međunarodnih organizacija i institucija koje se bave zaštitom ljudskih prava. Za vreme trajanja projekta sprovedene su brojne aktivnosti jačanja kapaciteta zaposlenih u instituciji Zaštitnika građana i promocije institucije u javnosti, uz učešće velikog broja međunarodnih eksperata i predstavnika istaknutih međunarodnih i domaćih organizacija i institucija koje se bave ljudskim pravima, kao i predstavnika republičkih, pokrajinskih i lokalnih vlasti.

I tokom 2011. godine, Misija OEBS-a u Srbiji nastavila je da razvija kapacitete institucije Zaštitnika građana. U okviru te saradnje realizovane su brojne aktivnosti koje su doprinele većoj vidljivosti institucije, izgradnji pozitivnog imidža u javnosti i unapređenju poštovanja ljudskih prava. Među najznačajnijima su rad na izradi brošure dobrih praksi u ostvarivanju prava osoba sa invaliditetom kao i istraživanje o stavovima građana prema instituciji Zaštitnika građana koje je sproveo Ipsos Strategic Marketing. To istraživanje je pokazalo da Zaštitnik građana uživa visok nivo poverenja građana koji smatraju da institucija doprinosi promociji i zaštiti ljudskih prava. OEBS je podržao i izradu predloga nove sistematizacije radnih mesta u Stručnoj službi Zaštitnika građana kao i rad na izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana koje su krajem godine predstavljene na stručnoj raspravi na kojoj su učestvovali predstavnici Narodne skupštine, nadležnih ministarstava, nevladinih organizacija, medija i akademske zajednice.

U izveštajnom periodu nastavljeno je sprovođenje projekta Podrška radu kancelarije Zaštitnika građana na jugu Srbije koji je deo većeg zajedničkog programa Ujedinjenih nacija pod nazivom "Održanje mira i inkluzivni lokalni razvoj". Projekat se sprovodi uz finansijsku podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj (SIDA), u saradnji sa Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (dalje UNDP). U toku prošle godine u okviru projekta sprovedene su različite aktivnosti namenjene promociji institucije u opštinama na jugu Srbije, jačanju kapaciteta zaposlenih u kancelarijama na jugu i u Beogradu putem obuka i realizovanih studijskih poseta Parlamentarnom ombudsmanu Švedske i Ombudsmanu Portugala. Renovirane su i opremljene kancelarije u Preševu i Medveđi, a svečano su otvorene i nove prostorije kancelarije Zaštitnika građana u Bujanovcu, uz učešće ambasadora Švedske i Belgije kao i predstavnika lokalnih vlasti i međunarodnih organizacija.

## II PREGLED PREMA OBLASTIMA/ RESORIMA

### 2.1. OBLAST ZAŠTITE PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE

#### *2.1.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana*

Tokom 2011. godine Zaštitnik građana je u postupcima po pritužbama i sopstvenoj inicijativi kontrolisao poštovanje prava lica lišenih slobode, odnosno zakonitost i pravilnost rada ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode: policijskih uprava/stanica, zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, psihijatrijskih bolnica/ odeljenja, ustanova socijalne zaštite stacionarnog tipa i prihvatilišta za strance. Osim toga, Zaštitnik građana je kontinuirano obavljao monitoring posete napred navedenim ustanovama u cilju sprečavanja mučenja i drugih oblika surovog, nečovečnog postupanja i kažnjavanja u odnosu na lica lišena slobode, kao i radi unapređenja položaja lica lišenih slobode u skladu sa važećim propisima i standardima. Posebna pažnja je posvećena istraživanju pojave torture, ispitivanju materijalnih uslova i tretmana lica lišenih slobode, njihove zdravstvene zaštite i socijalne podrške.

Zaštitnik građana je stava da u Republici Srbiji u ustanovama u kojima su smeštena lica lišena slobode ne postoji tortura kao sistemska pojava, ali da su ipak prisutni pojedinačni slučajevi mučenja i zlostavljanja kao i drugih oblika nezakonitog ili nepravilnog postupanja službenih lica i drugih lica koja se o njima staraju. Osim toga, loši materijalni uslovi, neodgovarajući tretman, i nedostaci u zdravstvenoj zaštiti i odsustvo socijalne podrške licima lišenim slobode u svom kontinuitetu mogu dovesti do postupanja koje dobija karakter nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja.

Nedostaci u oblasti prava lica lišenih slobode u određenoj meri su posledica kako nedostataka propisa, tako i nedostataka postojećih propisa, kao i negativnih tendencija u praksi rada državnih organa. U pogledu prava lica smeštenih u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija nedostatak je podzakonskih propisa koji nisu doneti u zakonom predviđenom roku. U pogledu prava osoba sa mentalnim poteškoćama problem je u tome što u Srbiji ne postoji Zakon o zaštiti mentalnog zdravlja, odnosno zakon kojim bila regulisan zdravstvena i pravna zaštita tih lica, kao i njihovo zadržavanje u psihijatrijskim bolnicama i njihovo zbrinjavanje u lokalnoj zajednici po otpustu. Po pitanju prava osoba smeštenih u glomaznim ustanovama socijalne zaštite stacionarnog tipa problem je u njihovom zadržavanju u tim ustanovama iz razloga nepostojanja uslova za njihovo socijalno zbrinjavanje u lokalnoj zajednici. Posebno su zapaženi negativni efekti lišavanja poslovne sposobnosti koje prerasta u sredstvo za lišavanje slobode smeštanjem u psihijatrijske bolnice i socijalne ustanove po osnovu saglasnosti za lečenje ili smeštaj koju u ime tih osoba daju njihovi staraoci.

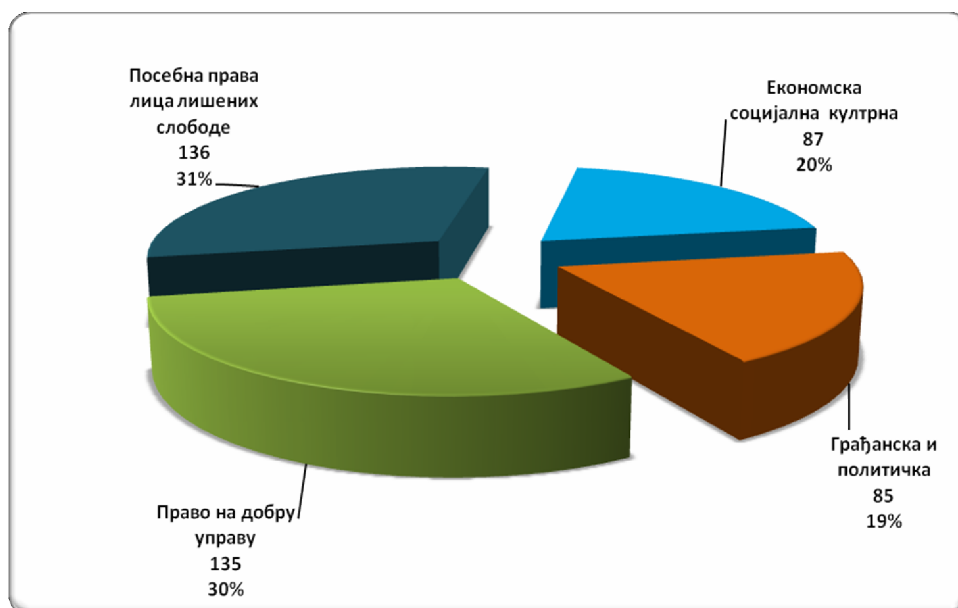
Srbiji u narednom periodu predstoji suštinsko suočavanje sa problemom položaja i zaštitom prava lica lišenih slobode, odnosno prihvatanje i sprovođenje standarda koji nalažu da ograničenja prava lica lišenih slobode treba da budu minimalna, neophodna i srazmerna legitimnom cilju.

### **2.1.2. Statistika pritužbi građana u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode**

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine postupao u 384 pritužbe u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode, i to po 357 pisanih pritužbi upućenih od strane građana a u 27 slučajeva je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Broj primljenih pritužbi u 2011. godini je povećan za oko 106% u odnosu na prethodnu godinu.

Od 384 pritužbe iz 2011. godine iz oblasti prava lica lišenih slobode, okončan je rad na 232 pritužbe (60%) a i dalje su u toku 152 postupka (40%). Najveći broj pritužbi odnosilo se na rad ustanova u oblasti izvršenja krivičnih sankcija i policiju.<sup>12</sup>

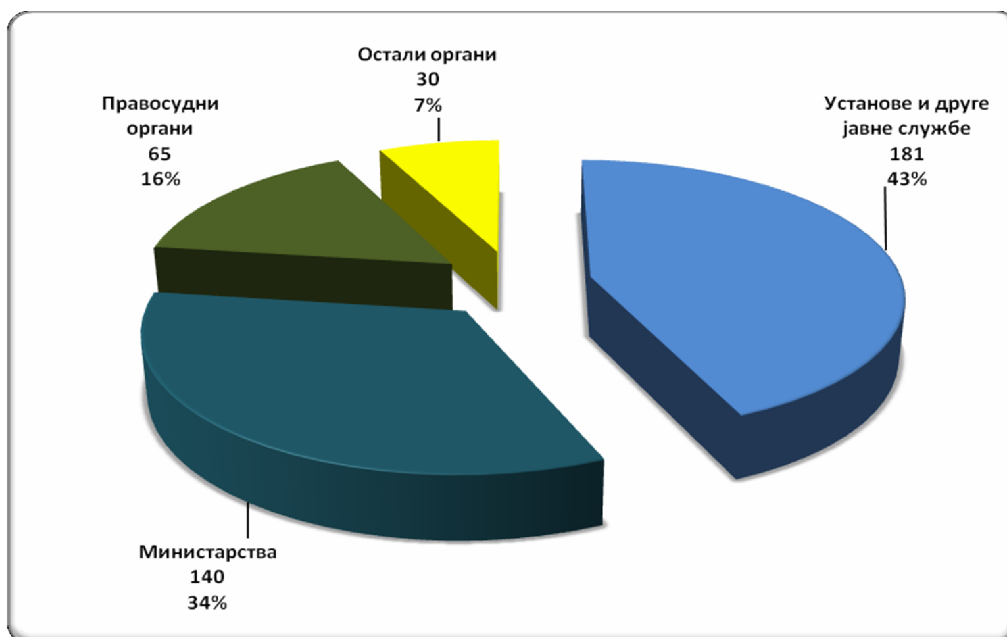
**Grafikon 2. Povređena prava, broj i procenat u odnosu na broj pritužbi u oblasti prava lica lišenih slobode**



*Napomena:* Broj povređenih prava je uvek veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na višestruke povrede prava.

<sup>12</sup> Pritužbe su se odnosile na neodgovarajuću zdravstvenu zaštitu, loše smeštajne uslove, higijenu i ishranu, pravo na boravak na svežem vazduhu, razvrstavanje, premeštaje, pravo na obaveštavanje i pravnu pomoć, nepravilno vođenje postupka i neosnovano lišenje slobode i dr. Tokom 2011. godine je u 32 pritužbe ukazano na pojavu torture i drugih oblika zlostavljanja i nečovečnog i nehumanog postupanja ili kažnjavanja, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodne godine i dr.

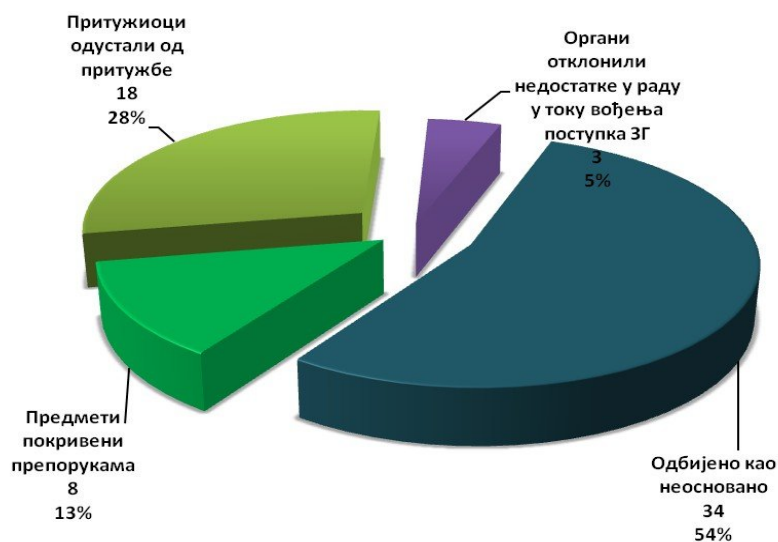
**Графикон 3. - Питуџбе према органима на чији рад се односе**



*Napomena:* Број органа је увек већи од броја притуџби, јер појединачне притуџбе 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 завезде за извршење кривичних санкција и полицију. Код притуџби у којима је покренуо поступке завршено је поступање у 63 предмета.

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



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

(57), neuredne pritužbe (19), neblagovremeno podnete pritužbe (13), anonimne pritužbe (5) i pritužbe podnete od neovlašćenog lica (2). Takođe, okončan je rad i u 43 pritužbe iz ranijih godina, čije je postupanje završeno na sledeći način: nenadležnost Zaštitnika građana (13), neosnovana pritužba (18), donete preporuke (6), organi otklonili nedostatke (3) i odustanak (3).

### ***2.1.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti zaštite prava lica lišenih slobode***

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine obavio 53 nadzora nad radom i preventivnih poseta ustanovama i kojima su smeštena lica lišena slobode.<sup>13</sup> Tokom poseta ustanovama u kojima su smeštena lica lišena slobode, službena lica su u potpunosti sarađivali sa Zaštitnikom građana i omogućili mu nesmetan rad, pristup svim prostorijama, posebno onim u kojima se nalaze lica lišena slobode, nenadzirane razgovore sa tim licima, kao i sa svim zaposlenima. Svi traženi podaci su stavljeni na raspolaganje.

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine uputio ukupno 24 preporuke, kao i preko 70 predloga mera za otklanjanje propusta u radu.<sup>14</sup> Organi uprave put kojih je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada, ostvarivali su zakonom propisanu saradnju. Preporuke i predlozi mera upućeni organima uprave za otklanjanje nedostataka u oblasti prava lica lišenih slobode su većinom sistemskog karaktera, tako da se odnose na veći broj slučajeva, odnosno pritužbi upućenih Zaštitniku građana. Organi uprave kojima su upućene preporuke blagovremeno su obavestavali Zaštitnika građana da su preduzeli, odnosno da preduzimaju sve neophodne aktivnosti i mere u cilju postupanja po preporukama. Zaštitnik građana će u narednom periodu posvetiti posebnu pažnju postupanju organa po upućenim preporukama.

Sledi prikaz osnovnih zapažanja o poštovanju prava lica lišenih slobode i ostvarenih rezultata rada Zaštitnika građana:

---

<sup>13</sup> Okružni zatvor Beograd, Okružni zatvor u Kruševcu, Okružni zatvor u Kraljevu, Okružni zatvor u Smederevu, Okružni zatvor u Novom Pazaru, Vaspitno popravni dom za maloletnike Kruševac, Policijska uprava Kragujevac, Policijska uprava Novi Pazar, Okružni zatvor Beograd - posebno odeljenje za organizovani kriminal i ratne zločine, Specijalna psihijatrijska bolnica "Dr Laza Lazarević", Beograd, Specijalna psihijatrijska bolnica Kovin, Specijalna psihijatrijska bolnica "dr Laza Lazarević - odeljenje Padinska skela", "Male Pčelice" - Kragujevac, Policijska stanica Pirot, Okružni zatvor u Užicu, Policijska stanica Dimitrovgrad, Policijska uprava Užice, Kazneno-popravni zavod Niš, pritvorska jedinica Pirot, Kazneno-popravni zavod Sombor, Okružni zatvor u Subotici, Okružni zatvor u Leskovcu, Kazneno-popravni zavod Sremska Mitrovica, Kazneno-popravni zavod Čuprija, Okružni zatvor u Vranju, Okružni zatvor u Novom Sadu

<sup>14</sup> Upravi za izvršenje krivičnih sankcija u sastavu Ministarstva pravde, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Policijskoj stanici Smederevo, Kazneno-popravnom zavodu u Požarevcu - Zabela, Kazneno-popravnom zavodu u Nišu, Kazneno-popravnom zavodu u Čupriji, Kazneno-popravnom zavodu u Somboru, Okružnom zatvoru u Beogradu, Okružnom zatvoru u Novom Sadu, Okružnom zatvoru u Zrenjaninu, Okružnom zatvoru u Šapcu, Okružnom zatvoru u Pančevu, Okružnom zatvoru u Subotici, Okružnom zatvoru u Novom Pazaru, Okružnom zatvoru u Leskovcu i Okružnom zatvoru u Prokuplju.

## *Policijsko zadržavanje*

Na osnovu zapažanja tokom poseta Policijskim upravama/stanicama u Srbiji Zaštitnik građana je utvrdio bitne nedostatke smeštajnih kapaciteta za policijsko zadržavanje. U preporukama<sup>15</sup>, izveštajima nadležnim organima<sup>16</sup> i brojnim saopštenjima za javnost, ukazano je na neophodnost unapređenja uslova za policijsko zadržavanje. Nedostaci smeštajnih kapaciteta su konstatovani i u izveštajima Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja<sup>17</sup>. Nadležni policijski organi ne spore utvrđene nedostatke, niti neophodnost stvaranja adekvatnih smeštajnih uslova, ali ukazuju da za navedeno nisu obezbeđena potrebna materijalna sredstva.

Posebne prostorije za policijsko zadržavanje ne postoje u velikom broju policijskih stanica. Lica lišena slobode zadržavaju se po kancelarijama, ili se na osnovu Pravilnika o policijskim ovlašćenjima<sup>18</sup>, po nalogu javnog tužioca, smeštaju u pritvorske jedinice zatvora<sup>19</sup>. Zaštitnik građana je stava da odmah treba prekinuti sa praksom višecasovnog, posebno celodnevnog policijskog zadržavanja lica u kancelarijskim i drugim nenamenskim i neuslovnim prostorijama. Zadržavanje lica u kancelarijama policijskih stanica potpuno je neodgovarajuće ako traje više od nekoliko sati<sup>20</sup>. Smeštanje lica kojima je određeno policijsko zadržavanje u pritvorskim jedinicama zatvora opravdava se time što su tamo bolji smeštajni uslovi. Sproved i smeštanje zadržanih lica u pritvorskim jedinicama zatvora policiji stvara brojne kako organizacione, tako i bezbednosne probleme. Osim toga navedeno dodatno opterećuje postojeće prenaseljene kapacitete pritvorskih jedinica u zatvorima i otežava rad nedovoljnog broja zatvorskih službenika<sup>21</sup>.

U pojedinim policijskim stanicama postoje posebne prostorije za policijsko zadržavanje, ali one, u većoj ili manjoj meri, ne ispunjavaju minimalne standarde. Smeštanje u takvim prostorijama može se okarakterisati kao ponižavajuće postupanje, u pojedinim slučajevima i kao zlostavljanje. Na osnovu obavljenih poseta policijskim stanicama, brojne nedostatke prostorija za policijsko zadržavanje su utvrdili Zaštitnik građana<sup>22</sup> i Evropski komitet za sprečavanje torture<sup>23</sup>, te uputili preporuke da se prostorije za policijsko zadržavanje prilagode važećim standardima<sup>24</sup>.

Nadležni organi u Republici Srbiji moraju bez odlaganja da preduzmu efikasne mere i aktivnosti u cilju stvaranja smeštajnih uslova za policijsko zadržavanje u policijskim stanicama u Srbiji u skladu sa važećim

---

<sup>15</sup> Zaštitnik građana, Preporuka 12 – 2619/ 10;

<sup>16</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana (2009), str. 101; (2010), str. 66;

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

<sup>18</sup> Službeni glasnik RS, br. 54/06;

<sup>19</sup> Zaštitnik građana, Izveštaj o poseti PU Sombor; PU Novi Pazar; PS Bujanovac; PS Preševo;

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

<sup>21</sup> Zaštitnik građana, Izveštaj o poseti OZ Novi Pazar; OZ Vranje;

<sup>22</sup> Zaštitnik građana, Izveštaj o poseti PS Čukarica, PS Savski Venac, PS Novi Beograd, PS Ruma i PU Kragujevac;

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

<sup>24</sup> Zaštitnik građana, Preporuka 12 – 2619/ 10; CPT, Report to Serbia (2007), str. 36.

standardima. Prostorije za policijsko zadržavanje moraju biti dovoljno prostrane. Moraju imati najmanje 6 kvadratnih metara ako su namenjene za smeštaj jednog lica, odnosno najmanje 4 kvadratna metra po osobi ako su namenjene za smeštaj više lica<sup>25</sup>. Razmak između zidova prostorije mora biti najmanje 2 metra, visina od poda do plafona najmanje 2,5 metra, a ukoliko su manjih dimenzija mogu se koristiti samo ako boravak u njima ne traje duže od nekoliko sati<sup>26</sup>. Prostorije moraju biti suve i provetrene, mora da postoji dotok svežeg vazduha, kao i da su osvetljene kako prirodnim, tako i veštačkim svetlom, zagrejane u skladu sa klimatskim prilikama, opremljene krevetom, dušekom i dovoljnim brojem ćebadi, sa tekućom vodom vodom za piće i sanitarnim uređajima, sa alarmom/dugmetom za pozivanje straže, sa prostorom za vreme na svežem vazduhu, sa kontrolom putem video-nadzora i bez elemenata koji u redovnom toku stvari mogu poslužiti za samopovređivanje zadržanog lica<sup>27</sup>.

Postupajući po pritužbama građana i tokom neposrednog nadzora nad radom policije i njenom odnosu prema uhapšenim i licima u policijskom zadržavanju, Zaštitnik građana nije utvrdio značajnije propuste koji se odnose na ostvarivanje prava na branioca, upotrebu maternjeg jezika, telefonski poziv porodici, zdravstveni pregled, kao i na predaju nadležnom sudu najkasnije u roku od 48 sati od lišavanja slobode.

Iako nije uočio torturu kao sistemsko postupanje, Zaštitnik građana je utvrdio pojedine slučajeve mučenja i ponižavajućeg postupanja, kao i drugih oblika nezakonitog ili nepravilnog postupanja policijskih službenika.

#### **TORTURA TOKOM POLICIJSKOG ZADRŽAVANJA**

Zaštitnik građana je primio pritužbu u kojoj je pritužilac, lice lišeno slobode, naveo da je fizički i psihički zlostavljan od strane policijskih službenika PU Smederevo. Ukazao je da su mu telesne povrede nanete prilikom lišavanja slobode, a potom i u PU Smederevo, u koju je odveden neposredno nakon lišavanja slobode. Takođe je naveo da je istog dana sa vidnim telesnim povredama primljen u pritvorsku jedinicu Okružnog zatvora u Smederevu. U sprovedenom postupku Zaštitnik građana je utvrdio da je PU Smederevo povredila pravo pritužioca na fizički i psihički integritet, čovečno postupanje i uvažavanje dostojanstva njegove ličnosti, jer su mu u periodu od njegovog hapšenja do sprovođenja u pritvorsku jedinicu Okružnog zatvora u Smederevu nanete telesne povrede. Osim toga, utvrđeno je da su netačno prikazane činjenice o nastanku telesnih povreda, o sadržini izjava policijskih službenika, kao i o lekarskim nalazima. Zaštitnik građana je PU Smederevo uputio preporuku da utvrdi pojedinačne propuste načinjene pri sačinjavanju dokumentacije o telesnim povredama pritužioca nanetim u periodu od njegovog hapšenja do sprovođenja u pritvorsku jedinicu Okružnog zatvora u Smederevu, kao i da u budućem radu vodi urednu dokumentaciju o nastanku telesnih povreda<sup>28</sup>.

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

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

<sup>27</sup> Zaštitnik građana, Preporuka 12 - 2619/ 10; u tom smislu i CPT, Serbia (2007), str.36.

<sup>28</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-1782/10

## PREKORAČENJE POLICIJSKIH OVLAŠĆENJA I NEOSNOVANO I PRINUDNO LIŠAVANJE SLOBODE GRAĐANA

U pritužbi udruženja građana IM navodi se da su policijski službenici PS Stari grad, PU za grad Beograd, lišili slobode devetoro njihovih članova tokom noći između 31. marta i 1. aprila 2010. godine, povodom ispisivanja poruke poslanicima na trotoaru ispred Narodne skupštine. Ukazano je da su bez objašnjenja lišeni slobode i sprovedeni u policijsku stanicu u kojoj je sa njima obavljen razgovor u svrhu prikupljanja obaveštenja od građana. U sprovedenom postupku je utvrđeno da je dežurni tužilac Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu naložio policijskim službenicima

PS Stari grad da se od aktivista IM uzmu izjave u formi obaveštenja prikupljenih od građana, a da su oni suprotno ovom nalogu, lišeni slobode ispred Narodne skupštine i prinudno dovedeni u PS Stari grad, iako se nije radilo o licima koja je trebalo dovesti radi utvrđivanja identiteta, niti su to bila lica za kojim je raspisana poternica ili lica koje je trebalo zadržati po čl. 53. i 54. Zakona o policiji. Zaštitnik građana je stava da je PS Stari grad načinila propust u načinu primene policijskih ovlašćenja, jer je navedena lica prinudno dovela do službenih prostorija radi prikupljanja obaveštenja od građana. PS Stari grad je upućena preporuka da ovlašćena službena lica u budućem radu prinudno ne dovode građane koje usmeno pozivaju u službene prostorije radi prikupljanja obaveštenja, da im uvek saopšte razlog pozivanja, kao i da ih policijskim vozilom prevoze do službenih prostorija isključivo uz njihovu saglasnost. Osim toga, upućena je preporuka da se PS Stari grad izvini navedenim licima<sup>29</sup>.

### *Pritvor*

Aktuelna reforma pravosuđa tokom 2011. godine nije dovela do efikasnijeg rada sudova u tzv. pritvorskim predmetima. Prisutno je mišljenje da se se mere pritvora olako izriču i da su neprimereno dugog trajanja. Zaštitnik građana ponovo ističe da okolnosti koje prate izvršenje mere pritvora često predstavljaju svojevrsnu kaznu pre osude<sup>30</sup>.

Pritvorske jedinice u zatvorima u Srbiji su nedovoljne za smeštaj postojećeg broja pritvorenika u skladu sa važećim propisima i standardima. U pritvoru je oko 3000 lica, a kapacitet pritvorskih jedinica je za manje od 2000 lica. Zakonom je propisno da prostorije u kojima su pritvorenici smešteni moraju biti toliko prostrane da na svakog pritvorenika dođe najmanje osam kubnih metara i četiri kvadratna metra prostora, što u uslovima enormne prenaseljenosti pritvorskih jedinica nije moguće ostvariti. Postoje slučajevi da je desetak pritvorenika smešteno u pritvorskoj prostoriji površine 25 m<sup>2</sup>, ili trojica u prostoriji od 8 m<sup>2</sup>, ili dvojica u prostoriji od 5 m<sup>2</sup>, što znači da na jednog pritvorenika dolazi oko 2,5 m<sup>2</sup>, odnosno značajno manje od zakonom predviđenog minimuma<sup>31</sup>. Očigledno je da postojeće smeštajne kapacitete pritvorskih jedinica treba proširiti za oko 5000 m<sup>2</sup>.

<sup>29</sup> Preporuka Zaštitnika građana 17-730/10

<sup>30</sup> Godišnji izveštaj Zaštitnika građana (2010), str. 67;

<sup>31</sup> Zaštitnik građana, Izveštaj o poseti KPZ Niš, OZ Pančevo, OZ Novi Sad



Zakonom je propisano i da svaki osuđeni ima pravo na zaseban ležaj. Međutim, tokom poseta, zatečeni su pritvorenici koji nemaju svoj krevet, već spavaju na dušecima – tzv. kockama, koje se pre spavanja postavljaju na pod spavaonica. Osim toga, prisutna pojava kreveta postavljenih na tri sprata obesmišljava ideju o zasebnom ležaju.

Iako je Zakonom propisano da pritvorenici imaju pravo na smeštaj koji odgovara savremenim higijenskim uslovima i mesnim klimatskim prilikama, da prostorije u kojima su smešteni pritvorenici moraju biti čiste, suve i zagrejane, opremljene primerenim sanitarnim uređajima i sredstvima za ličnu higijenu, prostorije u kojima su smešteni pritvorenici uglavnom ne ispunjavaju napred navedene uslove. Prostorije su većinom ruinirane, uglavnom neokrečene, zagrejanost velikog broja prostorija je nezadovoljavajuća, primetna je vlaga (kao posledica loše izolacije, odnosno loših vodovodnih instalacija), uočljiva je česta pojava da u mokrim čvorovima voda stalno curi iz slavina i ispirača WC-a pa se u prostorijama oseća memla.

Zakonom je propisano da prostorije u kojima su smešteni pritvorenici moraju biti proventrene i dovoljno osvetljene, kako prirodnim, tako i veštačkim svetlom koji omogućuje čitanje i rad bez smetnji za vid. Međutim, u mnogima ne postoji neposredan dotok svežeg vazduha i prirodne svetlosti. To je pre svega slučaj sa pritvorskom jedinicom u Okružnom zatvoru u Beogradu u kojoj je prosečno smešteno oko 1300 pritvorenika (oko 50% ukupnog broja pritvorenika u Srbiji), u kojoj pritvorske prostorije uopšte nemaju prozore, a svež vazduh i prirodno svetlo isključivo dopiru kroz rešetke iz zajedničkog hodnika.

Iako po važećim propisima pritvorenici imaju pravo da svakog dana izvan zatvorenih prostorija provode najmanje dva sata, uobičajeno je da im se navedeno omogućuje ispod sat vremena dnevno. Postojeća šetališta uglavnom nemaju adekvatne nadstrešnice, podobne za zaštitu od atmosferskih padavina.

Posebna pažnja posvećena je položaju pritvorenica. Naime, česta je situacija da je u pritvorskoj jedinici zatvora samo jedna žena, ili ako ih je više da shodno nalogu suda, u interesu postupka, moraju biti razdvojene, pa su tokom izvršenja mere pritvora praktično u usamljenju, odnosno izolaciji. Navedeno znatno otežava njihov položaj.

Nesporno je da su brojni aspekti smeštajnih uslova pritvorenika u Srbiji u velikoj meri neprimereni, protivni pozitivnim propisima i međunarodnim standardima, što može predstavljati nečovečno i ponižavajuće postupanje.

### ***Zatvor***

Postupajući po pritužbama i na osnovu monitoring poseta obavljenih u 2011. godini Zaštitnik građana je utvrdio brojne propuste u radu, odnosno nedostatke smeštajnih kapaciteta i drugih životnih uslova u zatvorima.

Naime, u 29 zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji smeštaju se osuđena i prekršajno kažnjena lica na izvršenju kazne zatvora, lica kojima je

izrečena kazna maloletničkog zatvora, mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi, obaveznog lečenja narkomana, obaveznog lečenja alkoholičara, vaspitna mera upućivanja u vaspitno popravni dom, kao i pritvorenici. U poslednjih deset godina broj tih lica je udvostručen, između ostalog, kao rezultat oštrije kaznene politike i intenzivnije primene mere pritvora. Uprkos tome, izostala je proporcionalna izgradnja potrebnih smeštajnih kapaciteta. Procena je da je trenutno kapacitet svih zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u Srbiji oko 7.500 lica. Tokom 2011. godine je bilo prosečno smešteno između 11.000 i 11.500 lica, što ukazuje da nedostaje smeštajni prostor za oko 4.000 lica. Zaštitnik građana izražava zadovoljstvo što je krajem 2011. godine pušten u rad novoizgrađeni KPZ Beograd u Padinskoj skeli, kapaciteta za oko 450 osuđenih. Međutim, shodno važećim propisima i standardima koji propisuju da je u spavaonici po osobi potrebno najmanje četiri kvadratna metra, u Srbiji je neophodno još proširiti zatvorske kapacitete za oko 20.000 kvadratnih metara.

Problem postojećih zatvorskih kapaciteta je, pre svega, u tome što su pojedini građani početkom prošlog veka, mnogi su u centralnim delovima gradova i neprilagodljivi važećim standardima. Veliki broj spavaonica je ružiniran, mokri čvorovi su vlažni<sup>32</sup>, u pojedinim ne postoji neposredan dotok vazduha niti prirodne svetlosti, već dopire kroz zajednički hodnik, a veštačko osvetljenje je uglavnom nedovoljno. Velikom broju lica lišenih slobode se ne omogućuje dovoljno vremena na svežem vazduhu, boravak napolju često traje pola sata dnevno, iako propisi kao minimum zahtevaju dva sata. To je pre svega posledica nedostatka adekvatnog prostora za šetnju. Postojeća šetališta za osuđene uglavnom nemaju adekvatne nadstrešnice, podobne za zaštitu od atmosferskih padavina<sup>33</sup>.

Zaštitnik građana je posebno zabrinut zbog nedovoljnog individualnog i kolektivnog tretmanskog rada vaspitača sa osuđenim licima. Osim toga, iz razgovora sa vaspitačima i rukovodiocima zatvora, stiče se utisak da je po postojećem sistemu razvrstavanja neprimereno restriktivna mogućnost da osuđeni svojim dobrim ponašanjem pređu u povoljniju vaspitnu grupu. Pravilo da osuđeni tokom izvršenja kazne po postojećoj metodologiji razvrstavanja otežano prelazi u povoljniju vaspitnu grupu, dovodi do posledice da se uobičajeno da osuđeni iz zatvorenog odeljenja otpiša iz zatvora. U tom smislu, problem sistema izvršenja krivičnih sankcija predstavlja i to što u zatvorima ne postoje posebna otpusna odeljenja.

Socijalna podrška licima lišenim slobode gotovo da ne postoji, njihov položaj je dodatno opterećen nedovoljnim pružanjem socijalne podrške porodicama lica lišenih slobode a naročito deci. Programi koji se sačinjavaju radi pružanja socijalne podrške pomoći osuđenima nakon otpuštanja su paušalni, osuđeni je nakon otpuštanja prepušten je sam sebi, što pojačava opasnost da će, kao lice koje nije adekvatno prilagođeno životu van zatvorskih uslova, u najkraćem roku ponovo učiniti krivično delo.

---

<sup>32</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-3675/11, 12-3666/11, 12-3694/11

<sup>33</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-2612/10,

Pažnju treba posvetiti i licima lišenim slobode koji su posebno osetljive osobe. Osobe sa invaliditetom uglavnom nemaju smeštaj koji odgovara njihovim potrebama. U pojedinim zatvorima prostorije i mokri čvorovi nisu prilagođeni, nedostaju rampe, vrata su preuska za prolaz kolica<sup>34</sup>. Uglavnom nije jasno utvrđena asistencija tim licima.

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine posvetio posebnu pažnju na pojavu torture i drugih oblika surovog, nečovečnog postupanja i kažnjavanja u odnosu na lica lišena slobode. Zaključak je da u zatvorima u Srbiji ne postoji tortura kao sistemska pojava, ali da su ipak prisutni pojedinačni slučajevi mučenja i zlostavljanja.

Naime povodom niza informacija o sistemskoj torturi u VII paviljonu Kazнено – popravnog zavoda u Požarevcu – Zabeli, Zaštitnik građana je 5. decembra 2011. godine obavio pilot posetu tom paviljonu. U sastavu tima, koji je predvodio zamenik zaštitnika građana za zaštitu prava lica lišenih slobode, bili su zaposleni u Stručnoj službi Zaštitnika građana, jedan psihijatar i dva lekara forenzičara, kao i predstavnik udruženja Helsinški odbor u Srbiji. Poseta nije bila prethodno najavljena, a po dolasku u VII paviljon zatvorskim službenicima je rečeno da nikog ne izvode iz paviljona, kao i da ne ulaze u ćelije bez prisustva članova monitoring tima. Članovi tima, podeljeni u tri grupe, su obišli svih 90 ćelija, kao i sve ostale prostorije u paviljonu. Lekari članovi tima su obavili kratke nenadzirane intervju sa svih 240 zatvorenika ponaosob u cilju pribavljanja informacija da li su isti u proteklih šest meseci bili izloženi torturi ili bilo kom obliku zlostavljanja. Zatvorenici koji su tvrdili da su im nanete telesne povrede su na licu mesta pregledani od strane lekara forenzičara, a njihove povrede su fotografisane.

Zaštitnik građana je shodno utvrđenom stanju, Kazнено – popravnog zavodu u Požarevcu – Zabeli uputio nekoliko preporuka za otklanjanje utvrđenih nedostataka u radu, između ostalog i to da se u suterenu VII paviljona postavi video nadzor i da se postavi osvetljenje u hodniku<sup>35</sup>, kao i da zatvorski lekari jednom mesečno obiđu sve osuđene koji su tu smešteni<sup>36</sup>.

#### **FIZIČKO I PSIHIČKO ZLOSTAVLJANJE ZATVORENIKA**

*Primer:* Nakon napred opisane posete Zaštitniku građana se pritužbom obratio osuđenik koji je naveo da je u VII paviljonu Kazнено – popravnog zavoda Požarevac – Zabela izložen protivpravnim radnjama od strane službenih lica. Zaštitnik građana je 27. decembra 2011. godine posetio pritužioca, kojom prilikom je utvrdio da je 24. decembra 2011. godine zadobio veći broj telesnih povreda, a da vrsta i način povređivanja nesumnjivo upućuju na zaključak da je prilikom nanošenja telesnih povreda korišćena gumena palica, te da su telesne povrede nanete od strane pripadnika službe za

<sup>34</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-2615/10

<sup>35</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-3693/11

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

obezbeđenje.

Po mišljenju Zaštitnika građana navedeno predstavlja akt torture, koji je doveo do povrede psihičkog i fizičkog integriteta pritužioca, a okolnost da telesne povrede nanete nisu evidentirane u službenim evidencijama, niti da je o njima obavešten upravnik zavoda, predstavlja nezakonito i nepravilno postupanje. Osim toga, time što nakon povređivanja pritužilac nije odveden na pregled kod lekara, poverđeno je njegovo pravo na zdravstvenu zaštitu.

Zaštitnik građana je uputio preporuku Kazneno - popravnom zavodu Požarevac - Zabela, da preduzme sve raspoložive mere u cilju utvrđenja odgovornosti službenih lica zavoda za nasilje primenjeno prema pritužiocu, za propuštanje evidentiranja nanetih telesnih povreda i propuštanje obaveštavanja upravnika zavoda, kao i za propuštanje što pritužilac nije odveden na pregled kod lekara<sup>37</sup>.

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine posvetio značajnu pažnju pružanju zdravstvene zaštite u zatvorima, na koju se odnosi najveći broj pritužbi. Uočeno je da su lekarski pregledi po prijemu u zatvor površni, da ne postoje jedinstveni protokoli i da se razlikuju od zatvora do zatvora. U najvećem broju zatvora se ne obavljaju redovni lekarski pregledi osuđenih u intervalima kraćim od tri meseca. U velikom broju zatvora ne postoje bolesničke sobe<sup>38</sup>, a u pojedinim su prostorije ambulanti potpuno neodgovarajuće, negde i prolazne prostorije<sup>39</sup>. U mnogim zavodima je prisustvo lekara svedeno na nedovoljnih dva sata dnevno, s tim da tokom vikenda i praznika lekara u zavodu uopšte nema. Uobičajeno je da terapije deli nemedicinsko osoblje. Prisutna je pojava da nemedicinsko osoblje prisustvuje lekarskim pregledima i kada to ne zahteva zdravstveni radnik, čime se povređuje privatnost osuđenih i pravo na tajnost podataka o njihovom zdravstvenom stanju<sup>40</sup>.

Konstatovano je da je u pojedinim zatvorima, naročito u smeštaju pod pojačanim nadzorom, znatno otežan pristup osuđenih lekaru. Ove teškoće, pre svega, nastaju zbog specifičnosti načina izvršenja kazne, kao i činjenice da su npr. u VII paviljonu Kazneno - popravnog zavoda u Požarevcu - Zabela, osuđeni po 23 časa u toku dana zatvoreni u prostorijama - spavaonicama i njihov kontakt sa pripadnicima zatvorskih službi je sveden na najmanju moguću meru, što ima za posledicu i otežan kontakt sa lekarom. Zaštitnik građana je uputio preporuku Kazneno - popravnom zavodu Požarevac - Zabela da zatvorski lekar jedan put u toku meseca obiđe sva lica lišena slobode koja se nalaze u VII

---

<sup>37</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-3630/11

<sup>38</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-2614/10

<sup>39</sup> Izveštaj OZ Pančevo; Razlozi preporuke Zaštitnika građana 12-3695/11

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

paviljonu, da tom prilikom uđe u svaku prostoriju – spavaonicu i da u razgovoru sa licima lišenim slobode utvrdi potrebu za lekarskim pregledom<sup>41</sup>.

Zaštitnik građana je tokom poseta zatvorima utvrdio da je u pojedinim zatvorima smešten određen broj osuđenih sa teškim mentalnim poremećajima<sup>42</sup> (oboleli od hroničnog psihotoničnog mentalnog poremećaja iz grupe F20 - F29 Svetske zdravstvene organizacije), a u kojima ne postoje odgovarajući uslovi za njihov tretman i lečenje. Njihovo smeštanje u redovnom režimu izvršenja kazne zatvora podrazumeva nemogućnost da budu zadovoljene njihove osnovne potrebe u pogledu adekvatnog lečenja, što može dovesti do pogoršanja njihovog zdravstvenog stanja. Osim toga, njihovo psihičko stanje ih ujedno čini posebno ranjivima, odnosno stvara rizik da budu podložni zloupotrebi i maltretiranju. Radi otklanjanja ovih nepravilnosti Zaštitnik građana je Upravama za izvršenje krivičnih sankcija uputio preporuku da se osuđeni sa tim poremećajima bez odlaganja upute u Specijalnu zatvorsku bolnicu ili u drugu odgovarajuću zdravstvenu ustanovu<sup>43</sup>.

### *Stacionarne socijalne i psihijatrijske ustanove*

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine započeo kontinuirani proces monitoringa psihijatrijskih bolnica i ustanova socijalne zaštite stacionarnog tipa. Tim za posete, koga pored pravnika čine psihijatri, lekari forenzičari i psiholozi, obišao je Specijalnu bolnicu za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“ u Beogradu, izdvojeno odeljenje te bolnice u Padinskoj Skeli, Specijalnu bolnicu za psihijatrijske bolesti Kovin i „Male pčelice“ u Kragujevcu. Uočen je niz sistemskih nedostataka. Zaštitnik građana će u postupcima dalje kontrole zakonitosti i pravilnosti rada tih ustanova, kao i putem saradnje sa nadležnim organima, ukazati na utvrđene nedostatke u radu i preporučiti način njihovog otklanjanja, a posebno sistemsko regulisanje ove oblasti.

Zaštitnik građana je stava da bez daljeg odlaganja treba doneti zakon kojim će se urediti zaštita mentalnog zdravlja, lečenje i položaj osoba sa mentalnim poremećajima. U nedostatku tog sistemskog zakona problem predstavlja i neusklađenost propisa<sup>44</sup> koji regulišu smeštanje duševno obolelih osoba na lečenje bez njihove saglasnosti, te ih je u narednom periodu potrebno uskladiti i na taj način otkloniti nejasnoće koje izazivaju u njihovoj primeni. Osim toga, važeći propisi s jedne strane omogućuju da se duševno obolela osoba, na osnovu odluke psihijataru i prijave sudu, bez odluke suda prisilno zadrži 33 dana na lečenju u psihijatrijskoj bolnici, a s druge strane i uobičajenu praksu da sudija u postupku uopšte ne sasluša, čak i ne vidi osobu o čijem prisilnom smeštanju odlučuje. Za razliku od duševno obolelih osoba, po važećim propisima lice kome je određeno policijsko zadržavanje mora bez odlaganja, a najkasnije u roku od 48 časova, biti predato nadležnom sudu, u protivnom se pušta na slobodu. Navedena diskriminacija duševno

---

<sup>41</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-3670/11

<sup>42</sup> (oboleli od hroničnog psihotoničnog mentalnog poremećaja iz grupe F20 - F29 SZO)

<sup>43</sup> Preporuka Zaštitnika građana 12-3698/11

<sup>44</sup> Zakon o vanparničnom postupku i Zakon o zdravstvenoj zaštiti

obolelih osoba u odnosu na potencijalne učinioce krivičnih dela je krajnje neprimerena, i neophodno ju je što pre otkloniti narednim izmenama propisa.

Uočeni su i propusti prilikom sačinjavanja dokumentacije kojom se konstatuje saglasnost osoba sa mentalnim smetnjama na stacionarno lečenje u psihijatrijskim bolnicama. Navedene saglasnosti uglavnom nisu sačinjene u skladu sa važećim propisima, a smeštanje tih osoba u zaključanim prostorijama ili njihovo vezivanje dovode u sumnju autentičnost njihovog pristanka. U prilog navedenom govori i iskreno objašnjenje jednog od lekara da se u dokumentaciji često netačno prikazuje da su pacijenti dali saglasnost na lečenje da bi se izbegle formalnosti oko prisilnog zadržavanja.

Problem postupanja prema duševno obolelim osobama u psihijatrijskim bolnicama i ustanovama socijalne zaštite stacionarnog tipa je učestala pojava njihovog fizičkog sputavanja. Vezivanje je po važećim standardima i preporukama poslednje sredstvo koje treba koristiti za obuzdavanje mentalno obolelih koji ispoljavaju agresivno ponašanje prema sebi i/ili okolini. Dopušteno je samo u posebno određenim slučajevima za koje postoje jasni medicinski dokazi da kontrola agresije nije mogla biti uspostavljena na nijedan drugi medicinski opravdan način. Ono mora biti vremenski ograničeno, a tim Zaštitnika građana je u proteklim posetama zatekao lica koja su bila vezana i preko 10 sati. Fizički sputana lica moraju biti nadgledana, a u postojećim evidencijama nisu uočene beleške o njihovom periodičnom odvezivanju, niti nadziranju od strane lekara. Vezivanje mora biti izvedeno odgovarajućim namenskim zategama, a ne priručnim sredstvima, kao što su platnene trake ili konopci.

U ustanovama koje je u proteklom periodu obišao tim Zaštitnika građana uočeni su izuzetno loši smeštajni uslovi. Objekti u kojima su smeštene osobe sa mentalnim poteškoćama su uglavnom stari, ruinirani, nekrečeni, često vlažni. Mokri čvorovi su većinom u veoma lošem stanju, vlažni. U prostorijama je uglavnom primetan neprijatan miris. Loši smeštajni uslovi podjednako pogađaju i medicinsko osoblje.

Zaposleni u ustanovama socijalne zaštite stacionarnog tipa ukazuju da se veliki broj korisnika neopravdano zadržava u tim ustanovama, i to isključivo što ne postoje uslovi za njihovo socijalno zbrinjavanje van ustanova, tako da psihijatrijske bolnice u velikoj meri predstavljaju socijalne ustanove. Naime, po njihovim rečima česta je pojava zadržavanja mentalno obolelih u bolnicama bez medicinskih indikacija. Po navodima lekara akutno stanje tih mentalno obolelih osoba nije toliko ozbiljno da zahteva lečenje i smeštanje u psihijatrijsku bolnicu, već se u njima zadržavaju iz socijalnih razloga, npr. jer nemaju bliske srodnike, ili ako ih imaju njihovi srodnici nisu zainteresovani da im pruže potrebnu negu i pažnju, ili bi to hteli ali nemaju objektivnih mogućnosti za to.

Republika Srbija mora u narednom periodu da bez odlaganja razvije sistem pružanja zdravstvene i socijalne zaštite na lokalnom nivou za lica

kojima je prestala potreba lečenja, odnosno smeštanja u psihijatrijskim bolnicama i ustanovama socijalne zaštite stacionarnog tipa.

Zaštitnik građana je stava da je sporan pristanak staralaca osoba lišenih poslovne sposobnosti po kom se ta lica smeštaju u psihijatrijske bolnice i ustanove socijalne zaštite stacionarnog tipa, i time se stavljaju u položaj lica lišenih slobode.

Problem predstavlja i ograničenje slobode kretanja starih lica smeštenih u javnim i privatnim ustanovama, zabranom napuštanja ustanove, zaključavanjem u spavaonici i sl. Eventualna saglasnost porodice, lična saglasnost, pa ni saglasnost staratelja lica koje je lišeno poslovne sposobnosti, ne predstavlja pravni osnov za trajno držanje tih lica u zaključanom prostoru, odnosno u uslovima lišenja slobode. Uz svo razumevanje potrebe da se u određenim okolnostima pojedine starije osobe, u njihovom najboljem interesu, zadržavaju u tim ustanovama, mora se konstatovati pravna neuređenost takve situacije i potreba da se ona uredi.

#### ***2.1.4. Nacionalni mehanizam za prevenciju torture***

Republika Srbija je 28. jula 2011. godine, shodno Opcionom protokolu uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka (u daljem tekstu Opcioni protokol), odredila Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM-a). Zakonom o ratifikaciji Opcionog protokola<sup>45</sup> određeno je da Zaštitnik građana obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, kao i da u obavljanju tih poslova sarađuje sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda.

Brojni su razlozi koji su zakonodavca opredelili da propiše da poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture obavlja Zaštitnik građana. Pre svega, Zakonom o Zaštitniku građana je propisana nadležnost Zaštitnika građana koja između ostalog obuhvata i nadležnost Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture predviđenu Opcionim protokolom<sup>46</sup>. Dalje, zapažene su brojne posete ustanovama u kojima su smeštena lica lišena slobode, preventivnog karaktera, koje je Zaštitnik građana obavio u proteklom periodu<sup>47</sup>. Osim navedenog, odlučujući razlog je i to što je Zaštitnik građana prepoznat kao organ koji svoje postupanje bazira na Pariskim principima, a

---

<sup>45</sup> „Sl. list SCG - Međunarodni ugovori“, br. 16/2005 i 2/2006 i "Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 7/2011

<sup>46</sup> Pravo na nesmetan, nenajavljen i svakodoban pristup svim ustanovama i svim prostorijama u kojima se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode; da nasamo razgovara sa tim licima, sa službenim licima (koja su obavezna da sarađuju tim povodom) i sa svim ostalim licima koja mogu imati informacije značajne za postupanje prema licima lišenim slobode; pristup celokupnoj dokumentaciji, bez obzira na stepen tajnosti; da nadležnim organima daju preporuke u cilju poboljšanja načina postupanja prema licima lišenim slobode i unapređenja uslova u kojima se ona zadržavaju ili zatvaraju.

<sup>47</sup> Stručni tim Zaštitnika građana „Preventivni mehanizam“, u čijem su sastavu i lekari forenzičari i psihijatri, dve godine je kontinuirano obavljao posete policijskim stanicama, pritvorskim jedinicama, zatvorima, ustanovama socijalne zaštite stacionarnog tipa, psihijatrijskim ustanovama, prihvatilištima za azilante itd.

zbog čega je aprilu mesecu 2010. godine u „A“ statusu akreditovan kao Nacionalna institucija za ljudska prava u sistemu Ujedinjenih nacija.

Razlog za propisivanje saradnje Zaštitnika građana sa ombudsmanima autonomnih pokrajina i udruženjima u obavljanju poslova Nacionalni mehanizam za prevenciju torture leži u činjenici da su Pokrajinski Ombudsman AP Vojvodine i brojna udruženja građana već dugi niz godina izuzetno aktivni u zaštiti prava lica lišenih slobode i prevenciji torture, kao i da poseduju veliko znanje i iskustvo u monitoringu ustanova u kojima su smeštena lica lišena slobode i njihovoj zaštiti od mučenja ili bilo kog drugog oblika zlostavljanja.

Nakon što je određen da obavlja poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, Zaštitnik građana nije odmah otpočeo sa posetama ustanovama u kojima su smeštena lica lišena slobode, već je prvih šest meseci iskoristio za organizovanje usvojenog kompleksnog modela Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u Srbiji i sprovođenje neophodnih pripremnih radnji za efikasno obavljanje monitoring poseta, o čemu je sačinjen poseban izveštaj<sup>48</sup>.

U cilju bližeg uređivanja saradnje koju će ostvarivati u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine su 12. decembra 2011. godine zaključili Memorandum o saradnji, kojim su dogovorili aktivno učešće Pokrajinskog ombudsmana u posetama monitoring tima ustanovama na teritoriji AP Vojvodine u kojima su smeštena lica lišena slobode, sačinjavanju izveštaja, preporuka, mišljenja i drugih akata Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

U cilju razmene mišljenja o najboljem modelu saradnje u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture sa udruženjima čijim je statutom predviđeni cilj udruživanja unapređenje i zaštita ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik građana je sproveo javnu raspravu, uz učešće brojnih udruženja, međunarodnih organizacija, akademske javnosti i medija. Zaštitnik građana je krajem decembra 2011. godine objavio Javni poziv za izbor udruženja sa kojima će ostvarivati saradnju u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture<sup>49</sup>, po kom je prijave podnelo 9 udruženja. Posebno formirana Komisija je sredinom januara 2012. godine Zaštitniku građana predložila uspostavljanje saradnje sa svim udruženjima koja su podnela prijave, jer sva prijavljena udruženja ispunjavaju sve uslove predviđene u Javnom pozivu i dala predlog da se u sporazumima o saradnji pojedina udruženja obavežu da sistematski prate položaj lica lišenih slobode i pojavu torture u pojedinim oblastima<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Dostupno na [http://www.ils.rs/attachments/148\\_Izvestaj%20NPM.pdf](http://www.ils.rs/attachments/148_Izvestaj%20NPM.pdf)

<sup>49</sup> „Sl. glasnik RS“ br.100/2011 i na sajtu Zaštitnika građana

<sup>50</sup> Beogradski centar za ljudska prava - u policijskim stanicama i pritvorskim jedinicama, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji - u zatvorima, Inicijativa za prava osoba sa



U okviru Stručne službe Zaštitnika građana potrebno je da se formira posebna organizaciona jedinica Nacionalni mehanizam za prevenciju torture, koja će imati četvoro zaposlenih. Osnovni zadatak te jedinice je preventivno delovanje u cilju sprečavanja mučenja i bilo kog drugog oblika zlostavljanja i unapređenje položaja lica lišenih slobode. Ta proaktivna jedinica će biti potpuno funkcionalno odvojena od postojeće organizacione jedinice za zaštitu prava lica lišenih slobode, koja ima reaktivnu funkciju. Trenutno je na određeno vreme zaposleno troje savetnika, kojima su date na korišćenje zasebne prostorije<sup>51</sup>. Za potrebe poseta ustanova, iz sredstava budžeta Zaštitnika građana, krajem 2011. godine nabavljeno je kombi transportno vozilo. U usvojenom budžetu Zaštitnika građana za 2012. godinu su predviđena posebna, namenska sredstva za obavljanje poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u visini od 7.670.000 dinara<sup>52</sup>. Finansijskim planom za 2012. godinu je precizno određena namena odobrenih sredstava<sup>53</sup>.

Postavljena je posebna internet stranica<sup>54</sup>, na kojoj se beleže aktivnosti Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, pre svega informacije o posetama, preporuke upućene organima, publikacije i dr<sup>55</sup>. Na toj internet stranici će biti dostupni relevantni domaći i međunarodna propisi i standardi.

U skladu sa dogovorom Zaštitnika građana, Pokrajinskog Ombudsmana i izabranih udruženja koja su zadužena da prate položaj lica lišena slobode u posebnim oblastima, u 2011. godini je donet Plan poseta Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2012. godinu. Pošavši od namere da se u naredne četiri godine obišu sve ustanove u kojima se nalaze lica lišena slobode, predviđeno je da se tokom 2012. godine obavi oko 80 poseta, od čega oko 50 policijskih stanica, 8 zatvora, 3 psihijatrijske bolnice, 4 odeljenja psihijatrije, 6 ustanova socijalne zaštite stacionarnog tipa, prihvatilište za strance i 10 domova za stare osobe.

Urađen je nacrt Metodologije obavljanja poseta Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture ustanovama u kojima su smeštena lica lišena slobode, koja će se zasnivati na prethodno donetoj metodologiji Preventivnog mehanizma Zaštitnika građana<sup>56</sup>.

---

mentalnim invaliditetom (MDRI-S) - u ustanovama socijalne zaštite stacionarnog tipa, Međunarodna mreža pomoći (IAN) - u psihijatrijskim bolnicama, Dijalog i Odbor za ljudska prava Valjevo - položaj maloletnih osuđenih i pritvorenih lica, a Viktimološko društvo Srbije - položaj žena u zatvorenim ustanovama, a da se naknadno odrede posebni zadaci za Komitet pravnika za ljudska prava (YUKOM) i Centar za ljudska prava - Niš

<sup>51</sup> Opremljene nameštajem, telefonima, kompjuterima i internet vezom i dr.

<sup>52</sup> Nisu uračunata sredstva za plate i doprinose za četiri radna mesta u posebnoj organizacionoj jedinici

<sup>53</sup> Za putne troškove, dnevnice, naknade ekspertima i predstavnicima udruženja za učešće u posetama i sačinjavanje izveštaja, opremu, gorivo, izradu publikacije, prevođenje dokumenata.

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

<sup>55</sup> Na srpskom jeziku, u pripremi je i verzija na engleskom jeziku.

<sup>56</sup> Preventivni mehanizam za monitoring ustanova u kojima su smeštena lica lišena slobode, ustanovljen odlukom Zaštitnika građana u julu 2009. godine

U proteklom periodu organizovane su brojne aktivnosti u cilju promocije uloge Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture. U oktobru 2011. godine održana je konferencija „Obezbeđivanje uslova za efikasno delovanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture u Srbiji“<sup>57</sup>, a u decembru 2011. godine, održan je okrugli sto na kome je predstavljen Nacionalni mehanizam za prevenciju torture u Srbiji<sup>58</sup>.

Značajnu podršku Nacionalnom mehanizmu za prevenciju torture u Srbiji pruža OEBS – Misija u Srbiji, Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava u Srbiji, Evropska mreža Nacionalnih mehanizama za prevenciju torture Saveta Evrope, kao i Asocijacija za prevenciju torture.

Ustanovljena je saradnja sa Potkomitetom za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, kome je u januaru 2012. godine dostavljen izveštaj o sprovedenim aktivnostima u 2011. godini<sup>59</sup>. Ostvaruje se saradnja i sa drugim Nacionalnim mehanizmima za prevenciju torture<sup>60</sup>.

## **2.2. ZAŠTITA PRAVA NACIONALNIH MANJINA**

### ***2.2.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana***

Uprkos razvijenoj Ustavnoj i zakonskoj zaštiti individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, postoje problemi koji uslovljavaju pravnu i društvenu nesigurnost i nejednakost nacionalnih manjina. Veća pravna sigurnost zaštite identiteta nacionalnih manjina obezbeđena je za pripadnike nacionalnih manjina koji su nastanjeni u AP Vojvodina. Zahvaljujući merama koje je preduzela Vlada AP Vojvodine i pojedine jedinice lokalne samouprave, razvijeni su efikasni načini zaštite i unapređenja identiteta nacionalnih manjina. U drugim delovima Srbije to nije slučaj jer institucionalni, organizacioni, finasijski i normativni uslovi za ostvarivanje prava nacionalnih manjina Albanaca, Bošnjaka, Bugara, Vlaha, Grka, Roma i drugih zaostaju za stanjem u Vojvodini.

Određeni problemi u vezi s ostvarivanjem prava nacionalnih manjina javljaju se i zbog načina na koji je uređen sistem izbora i ostvarivanja nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina iz 2009. godine<sup>61</sup> je sistem ostvarivanja, zaštite i unapređenja kulturnih (grupnih) prava nacionalnih manjina poverio manjinskim samoupravama (nacionalnim savetima) koji se biraju isključivo na

---

<sup>57</sup> Uz učešće narodnih poslanika, predstavnika ministarstava, predstavnika Asocijacije za prevenciju torture, Švajcarskog Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, Španskog ombudsmana, predstavnika Evropske komisije, Saveta Evrope, OEBS i brojnih predstavnika civilnog društva.

<sup>58</sup> Uz prisustvo narodnih poslanika, predstavnika ministarstava, kao i predstavnika međunarodnih i regionalnih organizacija, udruženja građana, akademske javnosti i medija, a zapaženo je i učešće u raspravi nekadašnjih osuđenika

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

<sup>60</sup> Slovenije, Španije, Makedonije, Češke, Litvanije, Švajcarske, UK, Albanije i Azerbejdžana.

<sup>61</sup> „Službeni Glasnik RS“, br. 72/2009

nacionalnom nivou. Iako je u komparativnom pravu i praksi u regionu sistem zaštite nacionalnih manjina osmišljen prvenstveno tako da omogući delotvornu zaštitu identiteta manjina u lokalnoj zajednici, a potom na regionalnom i nacionalnom nivou i da obezbedi široku učešće građana pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju u vezi s priznatim grupnim pravima, u našem pravnom sistemu i društvenoj organizaciji pristupilo se modelu zaštite koji omogućava manjinskim samoupravama centralnu upravu u oblasti kulturne autonomije zajednice koju predstavljaju. Pored toga, rešenja Zakona pogoduju tome da političke partije imaju značajan uticaj na izbore manjinskih samouprava i njihov rad. Ovakvo normativno opredeljenje u slučajevima nacionalnih manjina kod kojih postoji više političkih stranaka koje imaju podršku pripadnika nacionalnih manjina prenosi političke tenzije i interese u polje kulturne autonomije što može da oteža izbor manjinske samouprave, ostvarivanje prava, prenošenje nadležnosti, odnos manjinske samouprave sa lokalnim vlastima i samim tim ugrozi svrhu kulturne autonomije tj. zaštitu identiteta. Sa problemima u vezi sa organizovanjem rada i ostvarivanjem nadležnosti suočavaju se malobrojne nacionalne manjine i nacionalne manjine čiji su pripadnici nastanjeni širom Srbije, jer Zakonom utvrđena rešenja podržavaju društvene prilike brojnih i etnički homogeno nastanjenih nacionalnih manjina.

Ostvarivanje prava na zaštitu identiteta Romi ostvaruju otežano zbog izuzetno nepovoljnog socijalno-ekonomskog položaja. Većina Roma se suočava s strukturnim siromaštvom i nema saznanja o tome na koji način mogu ostvariti osnovna prava – na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, rad, obrazovanje i dr. Među njima su i lica, predpostavlja se da ih je oko 6.500, koja su, zbog nedostataka u propisima i upravnom postupku, „pravno nevidljiva“, odnosno koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih i zbog toga im nije priznat građanski status. Vlada RS je usvojila Strategiju za unapređivanje položaja Roma i Akcioni plan njenog sprovođenja<sup>62</sup>, ali uprkos tome što je postignut određeni napredak u oblastima obrazovanja i zdravstvene zaštite, još uvek nisu stvoreni osnovni normativni, institucionalni, kadrovski i materijalni uslovi za ostvarivanje ciljeva određenih Strategijom. Pokazatelj toga je podatak da među 500 ispitanika obuhvaćenih istraživanjem Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije<sup>63</sup> obaveštenja o takvom dokumentu nema 62,3% ispitanika, a da čak 82% od njih nije osetilo nikakvo unapređenje statusa u poslednjih pet godina koliko se strategija sprovodi. Suočeni s takvim problemima, većina pripadnika ove nacionalne manjine, koja se može označiti kao specifična „etno-klasa“ nije u društvenom položaju u kojem delotvorno mogu da ostvaruju grupno-specifična „kulturna“ prava.

Najzad, nesprovođenje preporuka koje se odnose na ostvarivanje i zaštitu kolektivnih prava nacionalnih manjina je problem koji je izražen godinama. Reč je o nesprovođenju preporuka koje je Zaštitnik građana uputio nadležnim organima u vezi s obezbeđivanjem uslova za primenu zakona, propisa i odluka

---

<sup>62</sup> „Službeni Glasnik RS“, br.27/2009

<sup>63</sup> Izveštaj o istraživanju nije objavljen na sajtu Zaštitnika građana tokom 2011. godine, ali biće tokom 2012. godine

Vlade i drugih državnih organa. Takođe, nedostatak nadzora nad ostvarivanjem prava nacionalnih manjina je jedna od slabosti javne uprave.

### 2.2.2. Statistika pritužbi građana u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina

U oblasti prava nacionalnih manjina Zaštitnik građana je 2011. godine vodio 221 postupak, od čega je 51 pokrenut po sopstvenoj inicijativi. Zaštitnik građana je u potpunosti okončao rad u 84 pritužbe (38%) a 137 pritužbi (62%) su i dalje u proceduri.

Od 58 slučaja koji se odnose na povredu posebnih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, najviše ih je u vezi sa službenom upotrebom jezika i pisama - 21, zabranom diskriminacije na nacionalnoj osnovi - 17, pravima na kulturno stvaralaštvo - 6, obrazovanje na maternjem jeziku - 4 i ravnopravnost u vođenju javnih poslova - 3.

Najveći broj postupaka odnosi se na rad ministarstava, njih 121 i to: Ministarstva unutrašnjih poslova - 51, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu - 25 i Ministarstva prosvete i nauke - 31.

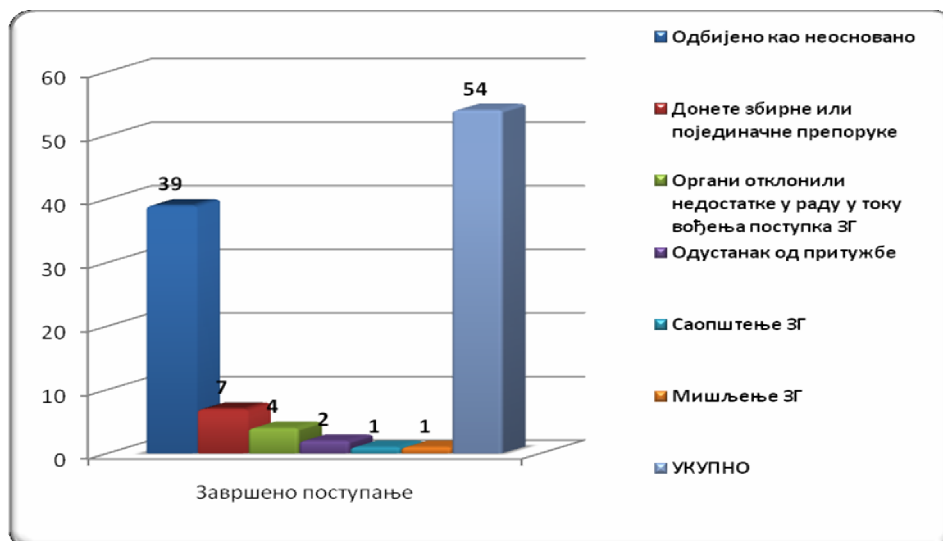
Grafikon 5. - Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose



*Напомена:* Број органа је увек већи од броја притуžби, јер појединачне притуžбе 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.

**Grafikon 6. Završeno postupanje u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina.**



U toku 2011. godine odbačeno je 30 pritužbi zbog nenadležnosti- 14, neurednosti- 8, neiskorišćena pravna sredstva- 8 i jedna pritužba je bila anonimna.

Nastavljen je rad na slučajevima iz 2010. godine i okončano je 11 postupaka i to: u 3 postupka su utvrđeni propusti i upućene preporuke, odbijene su 2 pritužbe, u 2 postupka pritužnici su informisani i posavetovani, jedan pritužilac je odustao i odbačene su 3 pritužbe zbog nenadležnosti (2) i neurednosti (1).

### ***2.2.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina***

Upućeno je 10 preporuka i 1 mišljenje nadležnim organima javne uprave od kojih je sprovedeno 4. Od 221 vođena postupka otklanjanjem nedostataka u postupcima javne uprave okončano je njih 94. S obzirom na to da je reč o kolektivnim pravima, koja u našem pravnom sistemu i u praksi organa javne uprave nemaju utemeljenje, s brojem postupaka okončanih u interesu građana i sprovedenim preporukama možemo biti uslovno zadovoljni. Međutim, kako je osnovni cilj Zaštitnika građana da doprinese da javna uprava na svim nivoima vlasti uspostavi sistem i načine za ostvarivanje ljudskih, manjinskih i drugih prava, a broj nesprovedenih preporuka veći od 50% ostvareni rezultati ukazuju na to da organi javne uprave moraju razviti dodatne kapacitete kako bi svoje nadležnosti obavljali u najboljem interesu građana.

#### ***Rad u romskim naseljima***

Neposredan prijem pritužbi i utvrđivanje činjenica o problemima građana u 55 romskih naselja, u 37 jedinica lokalne samouprave, jedinstven je primer rada u vezi s zaštitom i unapređenjem prava Roma. Mali broj pritužbi podnetih od Roma i saznanja o njihovim položaju i problemima s kojima se suočavaju prilikom ostvarivanja ljudskih i građanskih prava uslovio je to da Zaštitnik građana organizuje način rada koji je omogućio građanima romske

nacionalnosti da direktno i bez izlaganja troškovima podnesu pritužbu Zaštitniku građana ali i da budu obavešteni o postupcima koje treba da preduzmu kako bi ostvarili pojedina prava pred različitim upravnim i sudskim organima i kada se i kako mogu obratiti Ombudsmanu.

### ***„Pravno nevidljivi“ i lica bez dokumenata***

Na osnovu postupaka koje je vodio, istraživanja i informacija koje je dobio od građana u romskim naseljima, Zaštitnik građana je inicirao izmene Zakona o ličnoj karti i Zakona o prebivalištu i boravištu, a od nadležnih ministarstava zahtevao je da uredi status „pravno nevidljivih“. Neposredan uvid u probleme i uzroke koji uslovljavaju da se položaj lica kojima nije priznat građanski status ne menja decenijama omogućili su da Zaštitnik građana, u saradnji s nevladinim organizacijama pripremi predlog rešenja koje će, ukoliko nadležna ministarstva ne ponude bolje rešenje, uputiti Vladi Republike Srbije i Narodnoj skupštini početkom 2012. godine.

Na inicijativu Zaštitnika građana Ministarstvo unutrašnjih poslova je predložilo izmene i dopune Zakona o ličnoj karti i Zakona o prebivalištu i boravištu građana, a Narodna skupština ih usvojila. Ovaj problem je dugo opterećivao ostvarivanje ljudskih i drugih prava jer je prijava boravišta bila uslov za dobijanje lične isprave. Građani koji nisu imali gde da prijave svoje boravište imali su probleme prilikom izdavanja ili produženja lične karte, pasoša, nisu mogli da se zaposle, ostvare pravo na neki vid socijalne pomoći. Pored građana romske nacionalnosti koji su se najčešće suočavali s ovim problemima Zaštitniku građana pažnju je skrenuo građanin koji je zbog toga što nije imao prijavu boravka bio prinuđen da štrajkuje glađu. Rešenje koje je Zaštitnik građana inicirao pred Ministarstvom unutrašnjih poslova je da za sva lica koja nemaju boravište privremeno boravište budu centri za socijalni rad, a da na osnovu dokumenta koji im izda ovaj organ mogu da podnesu Ministarstvu unutrašnjih poslova zahtev za ličnu kartu koja se može izdati i na ograničeni period, odnosno na dve godine.

### ***Preporuka u vezi sa raseljavanjem nehidijenskih naselja***

Nesumnjiv uspeh je to što su aktivnosti i Preporuka Zaštitnika građana zaustavili praksu stihijskog i po građane štetnog načina raseljavanja nelegalnih i nehidijenskih romskih naselja. Naime do Preporuke koja je nadležnim organima javne uprave upućena u vezi s raseljavanjem građana romske nacionalnosti nastanjenih u nelegalnom naselju u Bloku 72 u Novom Beogradu, raseljavanja ovakvih naselja je sprovedeno bez plana, nisu poštovani principi i dokumenta koje je usvojila Vlada Republike Srbije u vezi s humanim raseljavanjem. Pomenutom preporukom, od nadležnih ministarstava i drugih nosioca mera za sprovođenje Strategije Vlade Republike Srbije za unapređenje položaja Roma, Zaštitnik građana zahteva da utvrde i propišu način postupanja nadležnih organa prilikom raseljavanja nehidijenskih naselja.

### ***Službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina***

Nakon zajedničke preporuke Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana AP Vojvodina, koju su podržali nacionalni saveti nacionalnih

manjina, poboljšana je primena prava na upis ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina prema njihovom jeziku i pravopisu i delimično je izmenjena praksa organa javne uprave u vezi s ostvarivanjem prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina, a posebno praksa matičnih službi u vezi s upisom ličnog imena na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Preporuka koju su primenili Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Ministarstvo unutrašnjih poslova je doprinela promeni prakse u pojedinim lokalnim samoupravama, ali su kasnija praksa i pritužbe koje su usledile ukazale na to da pojedina pitanja u vezi s primenom prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina nisu rešena, tako da je Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu upućena nova preporuka kojom se od Ministarstva zahteva da pristupi izmenama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, kako bi se obezbedila puna primena prava nacionalnih manjina na službenu upotrebu njihovih jezika i pisama.

Preporuka upućuje Ministarstvo da preduzimajući mere iz svoje nadležnosti, obezbedi: a) obavezno uvođenje u ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjina na teritoriji jedinice lokalne samouprave kada procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva; b) obavezno ispisivanje imena organa koji vrše javna ovlašćenja, naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugih toponima prema tradiciji i pravopisu jezika nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave; i v) obezbedili svi potrebni načini, mere i finansijska sredstva za primenu Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama i efikasno vršenje nadzora nad njegovom primenom.

Istom Ministarstvu upućena je i preporuka koja se odnosi na to da se preduzmu mere kako bi se izmenama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama uredila službena upotreba srpskog jezika i ćiriličkog pisma, odnosno da bi se obezbedilo da se srpski jezik i njegovo pismo koristi bez izuzetka u javnoj komunikaciji, kao i to da se uspostavi način nadzora organa javne vlasti u vezi s primenom srpskog jezika i njegovog pisma i jezika nacionalnih manjina i njihovih pisama. Preporuka nije izvršena. Međuti izvršena je preporuka upućena gradskoj upravi u Novom Pazaru koja se odnosila na to da otkloni nedostatke koji su onemogućavali matičnu službu da izvode iz matičnih knjiga izdaje i na ćiriličkom pismu.

### ***Verska nastava i status veroučitelja***

U postupku koji je vodio, Zaštitnik građana je utvrdio da je isključivanje predstavnika Islamske zajednice u Srbiji iz rada Komisije za versku nastavu, posledica toga što propisom nisu uređeni postupci imenovanja i razrešenja članova Komisije za versku nastavu u osnovnim i srednjim školama. Nakon decenije organizovanja verske nastave u javnim školama i dalje je otvoreno niz pitanja u vezi sa radnim statusom nastavnika verske nastave, kao i ispunjavanja

zakonom utvrđenih uslova u vezi sa stepenom i vrstom stručne spreme. Posebnu pažnju izaziva problem u vezi sa nedostatkom propisa kojima bi trebalo regulisati postupanje i kriterijume formiranja jedinstvenog predloga liste nastavnika, koju ministar prosvete utvrđuje svake školske godine. Ovaj problem je naročito izražen u slučaju organizovanja verske nastave za decu muslimanske veroispovesti jer predloge dostavljaju tri Mešihata. Nedostatak propisa pogoduje da se na utvrđenoj listi ne nađu nastavnici verske nastave koji ispunjavaju uslove stepena i vrste stručne spreme, a da su na osnovu predloga verskih zajednica izabrana lica bez odgovarajuće stručne spreme. Preporukama koje je uputio nadležnim državnim organima, Zaštitnik građana je ukazao na neophodnost da se izmenama i dopunama važećih propisa obezbedi zakonitost i pravilnost navedenih postupaka, kao i da se reše sva sporna pitanja organizovanja i sprovođenja verske nastave.



## 2.3. PRAVA DETETA

### 2.3.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta nadležnosti Zaštitnika građana

I pored niza donetih propisa, strateških dokumenata<sup>64</sup> i protokola o načinu postupanja relevantnih državnih organa za zaštitu dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja<sup>65</sup>, deca u Srbiji izložena su visokom stepenu nasilja (fizičkom, psihološkom, socijalnom, putem informaciono- komunikacionih tehnologija), u školi i oko nje, ali nažalost i u porodici. Stepenn nasilja u školama je alarmantno visok. O tome svedoči i istraživanje Zaštitnika građana i Panela mladih savetnika o zaštiti dece od nasilja u školama.<sup>66</sup>

U porodičnopravnoj zaštiti dece, detetu koje je izloženo porodičnom nasilju i dalje se ne priznaje status žrtve nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, niti se ovoj činjenici pridaje odgovarajući značaj prilikom odlučivanja o interesima deteta. Naprotiv, deca su najčešće izložena prolongiranom izlaganju traumatskim događajima kojima obiluje disfunkcionalni partnerski odnos roditelja, uključujući i konfliktne razvode braka. Telesno kažnjavanje je u Republici Srbiji još uvek dominantan način disciplinovanja dece, a inicijative za zakonsku zabranu telesnog kažnjavanja nailaze na otpor dela javnosti, čemu doprinosi i medijsko predstavljanje ove teme stvaranjem veštačkih podela u javnosti, čak i među profesionalcima.

Pravo deteta na život sa roditeljem, kao i kontakt sa roditeljem sa kojim ne živi i dalje se povređuje u značajnoj meri, jer nadležni organi nisu u stanju da sprovedu izvršenje pravnosnažne i izvršne sudske odluke, a njihova neophodna koordinacija i razmena informacija najčešće izostaje, ili do nje dolazi kasno ili pod pritiskom, što je u nekoliko slučajeva činio Zaštitnik građana.

Položaj dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom nije se značajnije promenio u odnosu na prethodnu godinu, što i nije neočekivano s obzirom da Srbija i dalje ne raspolaže podacima o tome koliko dece sa smetnjama u razvoju

---

<sup>64</sup> Nacionalni plan akcije za decu, Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Posebni protokoli za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, Strategija za razvoj zdravlja mladih, Strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji za period od 2009. do 2013. godine, Nacionalni program preventivne zdravstvene zaštite dece sa psihofiziološkim poremećajima i govornom patologijom, Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, Strategija za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji, Strategija razvoja socijalne zaštite, Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, Strategija razvoja zdravlja mladih; itd.

<sup>65</sup> Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, Posebni protokol o zaštiti dece od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje

<sup>66</sup> Nešić, Jović „Zaštita dece od nasilja u školama“, Zaštitnik građana, 2011. Dostupno i na <http://www.zastitnik.rs/> i <http://www.pravadeteta.rs/ci/aktivnosti/publikacije.html>. Prema rezultatima istraživanja koje je sproveo Zaštitnik građana sa Panelom mladih savetnika, 73% dece suočilo se sa vršnjačkim nasiljem u školi, pri čemu je vršnjačko nasilje značajno izraženije u osnovnim nego u srednjim školama - skoro 90% ispitivanih osnovaca imalo je neposrednog ili indirektnog iskustva sa vršnjačkim nasiljem. Skoro četvrtina ispitanih učenika osnovnih i srednjih škola bili su svedoci nekog oblika nasilja nastavnika prema deci. Nizak je stepen obaveštenosti učenika o preventivnim i (interventnim) merama podrške u slučaju nasilja; samo 2% učenika ima punu informaciju o postojanju školskog Timu za zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja, njegovoj ulozi i načinu na koji se učenici Timu mogu obratiti.

i invaliditetom živi u Srbiji i o kakvim se smetnjama/invaliditetu radi – što su podaci koji su uslov *sine qua non* za preduzimanje bilo kakvog ozbiljnog planiranja mera podrške i pomoći. Posebno je nezavidan položaj ove dece u seoskim područjima, jer žive u siromaštvu, izolovano od lokalne zajednice i često su izložena visokom stepenu predrasuda, nije im dostupna zdravstvena zaštita, retko su uključena u sistem socijalne zaštite i ne pohađaju redovno školu.<sup>67</sup>

U 2011. godini, usvojen je Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>68</sup> na predlog Ministarstva rada i socijalne politike, koji je međutim propustio da obezbedi kvalitetnu i pravovremenu podršku porodicama koje se neposredno brinu o deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i deci oboleloj od teških bolesti. I dalje u Srbiji postoji paradoksalna situacija da hranitelji i „specijalizovani“ hranitelji (oni koji se brinu o deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom) dobijaju naknade za hraniteljstvo, uključujući i doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, dok se roditeljima, koji su se odrekli prava na rad (i zaradu) kako bi negovali svoju decu, ne pruža takva pomoć i podrška u aktuelnoj situaciji, već se ona predviđa kada roditelj stekne uslove za starosnu penziju!<sup>69</sup>

O broju dece koja su izložena eksploataciji i najgorim oblicima dečjeg rada, takođe ne postoje podaci. Izveštaj Zaštitnika građana o dečjem prosjačenju u Republici Srbiji, nastao nakon sprovedenog istraživanja tokom 2011. godine, jasno je pokazao i nedostatak razumevanja uzroka života i rada dece na ulici i faktora koji toj pojavi doprinose. U radu sa ovom grupom dece, participacija dece je isključena, a značaj intervencija na ranom uzrastu i značaj rada sa porodicom je zanemaren. Nedovoljan je obim terenskog rada i mera usmerenih na smanjenje štete, a i dalje se susrećemo sa pravno nevidljivom decom, koja su usled nedostatka dokumenata isključena iz svih sistema (obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, itd).

Obrazovanje dece i dalje je opterećeno nizom problema, od kojih je najuočljiviji pasivan odnos škola u odnosu na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje deteta, bez obzira gde se ono dešava. „Rat“ škole i roditelja, čiju cenu „u punom iznosu“ plaća dete, nije neobična pojava; u njemu obe strane, nažalost, zanemaruju princip kojim su dužne da se rukovode – princip najboljih interesa deteta. Način na koji se udžbenici za osnovne i srednje škole odobravaju opterećen je nizom propusta i problema, koji ostavljaju prostor samovolji i zloupotrebama. Postupak javne nabavke besplatnih udžbenika predmet je istraživanja Zaštitnika građana, koje je započeto u drugoj polovini

---

<sup>67</sup> Prema istraživanju koje je u periodu 2009 – 2011. godine sprovedla NVO „Amity“ kroz rad svojih mobilnih timova i pružanjem dvogodišnje podrške za 500 dece sa smetnjama u razvoju iz 458 porodica u 141 selu Šumadijskog okruga i grada Kraljeva utvrđeno je da je u sistem socijalne zaštite uključeno tek 23%, a u sistem obrazovanja 50% dece.

<sup>68</sup> „Službeni Glasnik RS“, br. 24/2011

<sup>69</sup> Od stupanja Zakona o socijalnoj zaštiti na snagu, manje od 100 roditelja je dobilo ovu pomoć, ali njihova deca sada imaju znatno više od 18 godina ili, nažalost, nisu više živ. Podatak dostupan na <http://www.glas-javnosti.rs/clanak/drustvo/glas-javnosti-07-01-08-01-2012/roditeljima-dece-sa-invaliditetom-12-200-dinara-naknad>

2011. godine, s obzirom na brojne primedbe koje su u odnosu na taj postupak stavljene, ne samo od građana, već i od državnih organa.

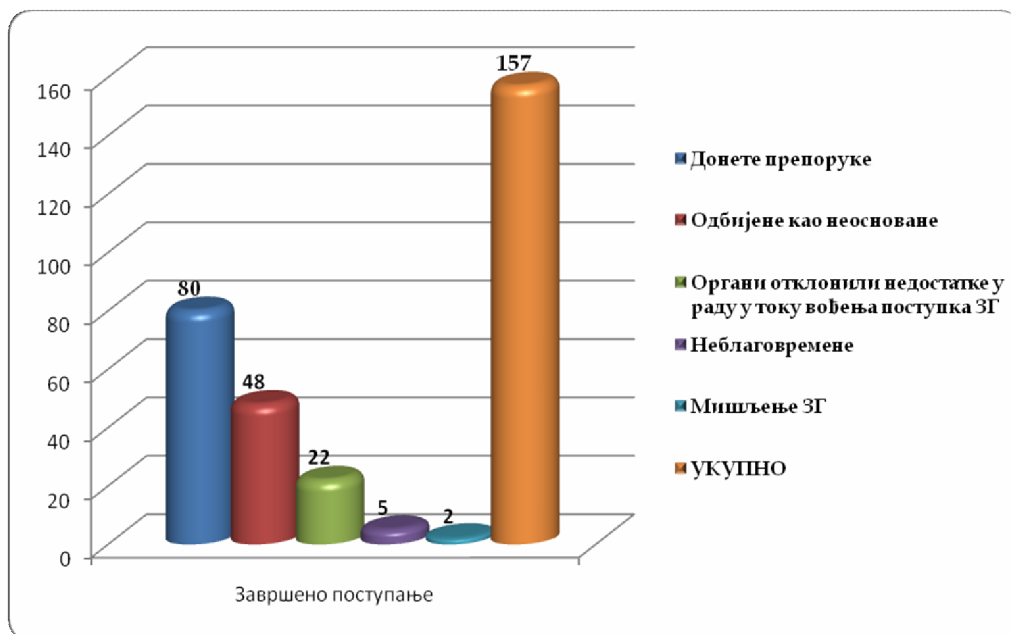
Izmene Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja snizile su standard zaštite prava deteta, u odnosu na vaspitno-disciplinski postupak prema učenicima koji su izvršili povredu učeničkih obaveza i zabranu diskriminacije, zlostavljanja i zanemarivanja, ostavljajući pravnu prazninu u pogledu procesnih odredbi koje će se u ovom postupku primenjivati<sup>70</sup>, a otvaraju široko vrata brzopoteznim rešenjima na štetu deteta/učenika.

### 2.3.2. Statistika pritužbi građana u oblasti prava deteta

U oblasti prava deteta Zaštitnik građana je u 2011. godini primio 307 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi je istraživao 84 slučaja - ukupno 391, što čini 10,7% pritužbi Zaštitnika građana u 2011. godini. Od ovog broja, **rad je okončan u 237 slučajeva (61%) a 154 pritužbe (39%) su i dalje u proceduri.**

Vođeni postupci su okončani na sledeći način: **u 80 slučajeva utvrđeni su propusti i upućene su preporuke**; u dva slučaja upućeno je mišljenje; obustavljeno je 22 postupka; odbijanjem, odnosno ocenom da nije bilo povrede prava deteta okončano je 48 slučajeva; petoro podnosilaca pritužbe je odustalo.

Grafikon 7. - Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti prava deteta



Preko internet stranice namenjenoj deci ( [www.pravadeteta.rs](http://www.pravadeteta.rs) ) primljeno je 78 pitanja dece ili odraslih zabrinutih za položaj dece i ona su se najčešće odnosila na: pravo deteta na kvalitetno obrazovanje (27):

<sup>70</sup> Ranija odredba da se vaspitno – disciplinski postupak vodi primenom pravila opšteg upravnog postupka izbrisana je izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja

**Pitanje:**

*Imam 14 godina i osmi sam razred. Mene zanima da li nastavnik može da nam da kontrolni 15 minuta pred kraj časa? I da li nastavnik ima pravo da vređa učenike? Hvala!*

i pravo na zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja (11):

**Pitanje:**

*Imam drugaricu koja živi u hraniteljskoj porodici a ne ponašaju se prema njoj kako treba. Na primer, ona uopšte ne izlazi napolje, ne sme da dira kompjuter, na soaku sitnicu koju ona dotakne ili uradi deru se na nju, a ona je samo dete željno igre. Ja bih sve to rekao ljudima koji je posećuju iz centra, ali je ta porodica uzela kredit i ako nemaju primanja koja dobijaju zato što je čuvaju teško da će otplatiti kredit. Ne znam šta da radim i zato vas molim da me posavetujete.*

U najvećem broju slučajeva (334), postojala je sumnja na višestruke povrede prava deteta. Najveći broj slučajeva obuhvata povrede sledećih prava deteta (Tabela 3):

**Tabela 3: Vrste povrede dečijih prava**

Pravo na poštovanje najboljih interesa deteta	282	72.12%
Pravo na zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja	164	41.94%
Pravo na obrazovanje i vaspitanje	159	40.66%
Pravo na pravilan razvoj deteta	70	17.90%
Pravo deteta na održavanje ličnih odnosa sa roditeljem sa kojim ne živi	48	12.28%
Pravo na pomoć roditeljima u ostvarivanju roditeljstva	42	10.74%
Pravo deteta na izražavanje sopstvenog mišljenja	34	8.70%
Prava deteta sa smetnjama u razvoju na kvalitetan život i na posebnu zaštitu države	33	8.44%
Pravo na zajednički život sa roditeljima	22	5.63%
Pravo na odgovarajući životni standard	15	3.84%
Pravo na pomoć porodici u ostvarivanju prava deteta na odgovarajući životni standard	17	4.35%
Pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta	16	4.09%
Pravo na zdravstvenu zaštitu	14	3.58%
Pravo na socijalnu zaštitu	12	3.07%
Pravo na psihološki oporavak	12	3.07%
Pravo na proveru načina zbrinjavanja deteta pod nadzorom države	12	3.07%
Pravo na zaštitu od roditeljske otmice	11	2.81%
Ostale povrede prava deteta	10	2.56%

Pritužbe su se odnosile na (ne)postupanje sledećih organa uprave: ustanova obrazovanja i vaspitanja (166), ustanova socijalne zaštite (111), organa jedinica lokalne samouprave (35 – od čega na organe grada Beograda i njegovih gradskih opština 15), Ministarstva unutrašnjih poslova (31), Ministarstva prosvete i nauke (27), Ministarstva rada i socijalne politike (17). Na pravosudne organe odnosilo se 26 slučajeva, a 24 na druge organe državne uprave<sup>71</sup>.

Razlozi za odbačaj ukupno 80 pritužbi iz 2011. godine su bili sledeći: neuredna pritužba (34), neiskorišćena pravna sredstva (18), nenadležnost Zaštitnika građana (18), neblagovremeno podnošenje pritužbe (5) i anonimna pritužba (3).

Pored rada na slučajevima formiranim u toku 2011. godine, Zaštitnik građana je u oblasti prava deteta postupao i u slučajevima koji su započeti u 2009. i 2010. godini (ukupno 143).<sup>72</sup> Postupak je završen u 99 slučajeva a i dalje su u toku postupci u 44 slučaja. Postupci su okončani na sledeći način: neosnovana pritužba (46), organi otklonili nedostatke (29), nenadležnost Zaštitnika građana (13) i donete preporuke organima (11).

### ***2.3.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti prava deteta***

#### ***Zaštita dece od nasilja u školama***

U toku 2011. godine, problem nasilja nad i među decom u školama nametnuo se kao prioritet, kako kroz rad na konkretnim slučajevima, tako i kroz istraživanje Zaštitnika građana i Panela mladih savetnika<sup>73</sup>.

U istraživanju je korišćena anonimna, anketna tehnika prikupljanja podataka, zasnovana na stavovima dece. Konstruisan je upitnik sa 11 pitanja, prilagođenih deci, a anketirano je ukupno 1257 učenika u 72 škole (37 osnovnih i 35 srednjih škola) iz 13 od ukupno 15 školskih uprava. Na osnovu rezultata ovog istraživanja izrađen je *Izveštaj Zaštitnika građana i Panela mladih savetnika „Zaštita dece od nasilja u školama“*, koji je pokazao da je stepen nasilja u školama i dalje zabrinjavajuće visok. Stepem prepoznavanja nasilja u školama (naročito njegovih nefizičkih oblika) je nizak, odnosno minimiziranje i opravdavanje nasilja je česta pojava. Mere koje se sprovode su stihijske, neplanske i neorganizovane, početni oblici nasilja se najčešće ignorišu, a reakcije škola se najčešće svode na represivne mere prema učeniku izvršiocu nasilja. Timovi za zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja nisu formirani u svim školama, a tamo gde jesu njihove

<sup>71</sup> Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo pravde, Ministarstvo spoljnih poslova, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Direktorat civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije i drugi.

<sup>72</sup> I dalje su u toku postupci u 44 slučaja. Postupak je završen u 99 slučajeva, na sledeći način: 13 pritužbi je odbačeno (zbog nenadležnosti 5, zbog neurednosti 5, zbog neblagovremenosti 1 i iz ostalih razloga 2); preporukama je okončan rad u 11 slučajeva; obustavljen je postupak u 29 slučajeva, a pritužba je odbijena kao neosnovana (odnosno ocenjeno je da nije bilo propusta u radu organa) u 46 slučajeva.

<sup>73</sup> Tokom prve polovine 2011. godine, članovi Panela mladih savetnika sproveli su istraživanje o nasilju u školama, sa ciljem da se prikupe podaci o postupanju osnovnih i srednjih škola u Srbiji u prevenciji i zaštiti dece od nasilja, nakon donošenja Posebnog protokola za zaštitu dece i učenika od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja u obrazovno-vaspitnim ustanovama i Pravilnika o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i zanemarivanje.

aktivnosti su često više nego skromne ili u potpunosti izostaju. Saradnja škola sa drugim ustanovama nedovoljna je i neefikasna, a do nje uglavnom dolazi nakon što problem nasilja značajno eskalira.

Anketiranje vršnjaka od strane članova Panela, daje visok stepen autentičnosti dobijenim rezultatima, što je dodatni razlog za zabrinutost i potrebu planskog rada na smanjivanju i suzbijanju svih oblika nasilja u školama.

Do istih rezultata Zaštitnik građana došao je i u postupcima koje vodi povodom pritužbi, odnosno saznanja o vršnjačkom nasilju. Dva slučaja su okončana preporukama koje su upućene školama, nakon što je utvrđeno da su učenici bili izloženi nasilju, zlostavljanju i zanemarivanju, a škole propustile da deci obezbede adekvatnu i efikasnu zaštitu.

Zaštitnik građana uočio je sistemske propuste u pristupu nadležnih službi i organa u slučajevima koji su ukazali na postojanje ili istoriju porodičnog nasilja.

#### **NASILNE METODE I SREDSTVA U SVRHU OBEZBEĐIVANJA DISCIPLINE U ŠKOLI SU ZABRANJENI**

Učeniku nižeg razreda osnovne škole učiteljica je zabranila da napusti čas radi odlaska u toalet, pogrešno procenjujući da zahtev deteta nije autentičan i da narušava radnu disciplinu kao i da za učenike nižih razreda nije bezbedno kretanje po školi tokom odvijanja nastave. Učenik je mokrio u učionici, u odelo. Zbog brojnih štetnih posledica po dete i zbog propusta škole, Zaštitnik građana uputio je preporuke školi, koje su usmerene na umanjenje posledica pretrpljenog nasilja, na suočavanje škole sa učinjenim propustima, unapređenje rada škole i sprečavanja da se u budućnosti ovakvi propusti ponove.

#### ***Zaštita dece od nasilja i seksualnog zlostavljanja u porodici***

Istražujući slučajeve koji su se odnosili na položaj deteta u porodici, uglavnom u situacijama konfliktnih razvoda, odnosno razdvajanja partnera, Zaštitnik građana uočio je sistemske propuste u pristupu nadležnih službi i organa u slučajevima koji su ukazali na postojanje ili istoriju porodičnog nasilja.

Činjenica porodičnog nasilja je zanemarivana, a detetu nije priznat status žrtve nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja uprkos jasnim instrukcijama i standardnima Opšteg i posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja.

### **DETE KOJE JE PRISUTNO PORODIČNOM NASILJU UVEK JE I BEZ IZUZETKA ŽRTVA ZLOSTAVLJANJA I ZANEMARIVANJA**

Sedam različitih slučajeva u radu CSR Novi Beograd nedvosmisleno su ukazala na sistemski propust u radu organa starateljstva, koji tokom višegodišnjeg rada na tim slučajevima, nije preduzeo mere zaštite od porodičnog nasilja deteta žrtve na ranom uzrastu, svoje aktivnosti sprovodio je isključivo u okviru sudskog postupka, minimizirao probleme, propuštao da proceni da li postoji zanemarivanje i zlostavljanje dece u porodici, odlagao da preduzme mere u skladu sa ovlašćenjima, delegirajući svoje nadležnosti drugim organima. Posle postupaka koje je vodio Zaštitnik građana, rukovodilac Centra je smenjen.

Iako se u Srbiji sve otvorenije govori o seksualnom zlostavljanju dece u porodici, suočavamo se sa podacima da nadležni organi i stručnjaci u njima, ne samo da ne pružaju pomoć i podršku detetu žrtvi, već žrtvu vraćaju u porodicu i kuću zlostavljača, ne pridajući potreban značaj iskazu deteta, te propuštaju da preduzmu čak i elementarne aktivnosti koje se predviđene i propisane za slučaj sumnje na seksualno zlostavljanje deteta.

### **SUMNJA NA SEKSUALNO NASILJE ZAHTEVA HITNO REAGOVANJE**

Iako je od organa starateljstva susedne opštine dobio informacije o ozbiljnoj sumnji na seksualno zlostavljanje dvanaestogodišnje devojčice, Centar za socijalni rad Trgovište nije zaštitio dete, niti izvršio provere, već je u tri navrata vraćao dete u porodicu lica koje se sumnjiči kao zlostavljač. Dve godine trajala je agonija deteta, dok se sa slučajem nije upoznao Zaštitnik građana i uputio preporuke organu starateljstva da utvrdi odgovornost za propuste stručnih radnika i da izvrši procenu njihovih kompetencija, znanja i veština.

Savet Evrope započeo je sa trogodišnjom kampanjom na zaštiti dece od seksualnog zlostavljanja i iskorišćavanja, pod nazivom „Jedno od pet“.<sup>74</sup> Republika Srbija ratifikovala je *Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja*<sup>75</sup>, a Zaštitnik građana podneo je Inicijativu Ministarstvu pravde za usklađivanje Krivičnog zakonika Republike Srbije sa ovom Konvencijom i standardima koje je ona postavila u zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja.<sup>76</sup>

### ***Deca sa smetnjama u razvoju***

Deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom suočavaju se i dalje sa brojnim preprekama u ostvarivanju prava na obrazovanje, a interresorne komisije su često „mrtvo slovo na papiru“, jer ne raspolažu ni elementarnim

<sup>74</sup> Jedno od petoro dece u Evropi žrtva je seksualnog zlostavljanja ili seksualnog iskorišćavanja.

<sup>75</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (Sl. gl. RS - Međunarodni ugovori br. 1/10)

<sup>76</sup> U vreme izrade ovog izveštaja, Vlada RS je prihvatila jedan od predloga iz Inicijative Zaštitnika građana da zastara za krivična dela protiv polne slobode deteta teče od punoletstva.



uslovima za rad, pošto lokalne samouprave nisu obezbedile sredstva za njihov rad, što je još jedan primer nekoordiniranog i nesinhronizovanog rada nadležnih organa.

Tokom 2011. godine otvoren je još jedan aspekt ostvarivanja prava ove grupe dece: njihovo pravo na život u porodici i pravo da se o njima pre svih drugih brinu njihovi roditelji. Veliki broj roditelja dece sa invaliditetom, dece sa smetnjama u razvoju i dece obbolele od teških (pa i letalnih) bolesti, obratilo se Zaštitniku građana pitanjima kako da izbegnu mučno opredeljivanje između posla (i neophodnog prihoda) i deteta koje traži dvadesetčetvorosatnu negu i zašto ne uživaju pomoć i podršku države?

**POMOĆ PORODICI JE NEOPHODNA SADA I ODMAH...izvod iz pritužbe:**

„...majka sam devojčice koja boluje od fatalne, neizlečive i retke bolesti...Moja devojčica umire polako, bolno i teško svaki dan. Kada će biti onaj poslednji i zadnji naš zajednički trenutak to niko ne zna...Po zakonu ove države...imam pravo na bolovanje do detetove navršene pete godine, uz ovakvu stravičnu bolest gde dete neće ozdraviti, već joj se stanje pogoršava i može da umre svakog dana. Moja princeza je napunila pet godina...treba da idem na posao, a onda ne mogu da se brinem o svom nepokretnom i teško bolesnom detetu.“

Zaštitnik građana podneo je Narodnoj skupštini Inicijativu za podnošenje amandmana na Predlog zakona o socijalnoj zaštiti, kojom je predložio da se roditelju koji sam neguje svoje teško bolesno ili višestruko ometeno dete prizna status „roditelja – negovatelja“ i pravo na posebnu novčanu naknadu, kako bi se doprinelo očuvanju porodice i započetom procesu deinstitucionalizacije i ispravila apsurdna situacija da država stimuliše staranje o deci smeštenoj u hraniteljske porodice, da predviđa uvećanu nadoknadu hranitelju koji se stara o detetu sa invaliditetom, a biološkim roditeljima ne nudi sličan ili isti vid pomoći, iako su u daleko najvećem broju slučajeva roditelji ti koji su najkompetentniji i sa najvišim stepenom motivacije da se staraju o detetu. Nažalost, nadležni Odbor Narodne skupštine nije ni razmatrao Inicijativu Zaštitnika građana, a usvojena je odredba Zakona o socijalnoj zaštiti (čl. 94. stav 6. Zakona)<sup>77</sup> koja predstavlja svojevrsni (ne samo) pravni cinizam.

U 2011. godini je snižen ostvareni nivo zdravstvene zaštite dece sa psihofiziološkim poremećajima, odnosno govornom patologijom, u odnosu na prethodne godine, i pored procene da između 20% i 30% dece u Srbiji ima poteškoće sa govorom, što utiče na njihovo obrazovanje i socijalizaciju, iako je Vlada Republike Srbije 2009. godine donela *Uredbu o Nacionalnom programu preventivne zdravstvene zaštite dece sa psihofiziološkim poremećajima i govornom*

<sup>77</sup> Jedan od roditelja koji nije u radnom odnosu, a koji najmanje 15 godina neposredno neguje svoje dete koje je ostvarilo pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica u smislu st. 1. i 2. ovog člana, ima pravo na posebnu novčanu naknadu u vidu doživotnog mesečnog novčanog primanja u visini najniže penzije u osiguranju zaposlenih, kad navrši opšti starosni uslov za ostvarivanje penzije prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, ako nije ostvario pravo na



patologijom.<sup>78</sup> Na taj način dovodi se u pitanje ostvarivanje ciljeva koje je Vlada postavila *Nacionalnim programom preventivne zdravstvene zaštite dece sa psihofiziološkim poremećajima i govornom patologijom*. Ne postoji ni ujednačeno stručno mišljenje o preporučenom broju, učestalosti i dužini trajanja tretmana u lečenju psihofizioloških i govornih poremećaja. Posebno je zabrinjavajuće da je u 2011. godini nivo zdravstvenih usluga koje se pružaju deci sa psihofiziološkim poremećajima i patologijom govora na teret sredstava budžeta Republike Srbije, niži u odnosu na prethodne godine.

Zaštitnik građana uputio je Mišljenje Ministarstvu zdravlja, Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje i Institutu za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, sa preporukama da se vrati dostignuti nivo usluga zdravstvene zaštite za decu sa psihofiziološkim poremećajima i/ili patologijom govora, da se uspostavi tačna evidencija ove dece i zdravstvenih usluga koje su im pružene, kao i da se inicira postupak uključivanja kapaciteta drugih sistema (obrazovanja, socijalne zaštite) u otkrivanje, prevenciju i lečenje psihofizioloških i govornih poremećaja dece.

### ***Deca uključena u život i rad na ulici („Deca ulice“)***

*„To je bilo pre 6 godina, imao sam 6 godina, kući nismo imali ni dinara“*

*dete, Beograd*

Zaštitnik građana sproveo je u prvoj polovini 2011. godine istraživanje o dečjem prosjačenju u Republici Srbiji<sup>79</sup> - prvo sveobuhvatno istraživanje ove pojave u Srbiji. Istraživanje je pokazalo da se uzroci pojave dečjeg prosjačenja (i drugih aktivnosti dece na ulici) nedovoljno razumeju. Stepem zaštite ove dece je nedovoljan, kako zbog teškoća sa identifikacijom, nedostajućim ličnim dokumentima tako i zbog nepriznavanja statusa žrtve ovoj deci. Pravni sistem ne prepoznaje u dovoljnoj meri činjenicu da je dečje prosjačenje eksploatacija dece i njihovo zlostavljanje i zanemarivanje, pa ova deca - nakon dostizanja određenog uzrasta - stiču svojstvo izvršioca kaznjivog dela.

Upućujući preporuke organima vlasti, koje su deo *Izveštaja Zaštitnika građana „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji“*<sup>80</sup>, Zaštitnik građana pošao je od činjenice da je odgovornost za dečji rad i dečje prosjačenje na svima - izuzev na deci, da je odgovornost države višestruka a da su ova deca čiji je život i/ili rad povezan sa ulicom, uvek i bez izuzetka, žrtve eksploatacije, zlostavljanja i zanemarivanja.

### ***Obrazovanje dece***

Zaštitnik građana je jedan od najagilnijih zagovornika inkluzije u obrazovanju i podržavao je nastojanja Ministarstva prosvete i nauke da inkluzivno obrazovanje započne bez odlaganja školske 2010/2011. godine, te je

---

<sup>78</sup> „Sl. glasnik RS“ br. 15/2009

<sup>79</sup> Istraživanje je sprovedeno u saradnji sa Udruženjem građana „Centar za integraciju mladih“ iz Beograda

<sup>80</sup> Jović, Nešić, Birčanin, Čolić „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji“, Zaštitnik građana, 2011. Dostupno i na <http://www.zastitnik.rs/> i <http://www.pravdeteta.rs/ci/aktivnosti/publikacije.html>

neposredno bio uključen u procese edukacije članova međuopštinskih komisija za dodatnu obrazovnu, socijalnu i zdravstvenu podršku dece, koju su nadležna ministarstva sprovodila u prvom tromesečju 2011. godine. Ovo svoje opredeljenje, Zaštitnik građana je dosledno sprovodio u postupcima po pritužbama roditelja dece sa smetnjama i invaliditetom, odnosno sa nekom razvojnom smetnjom. Zaštitnik građana ocenjuje da je angažovanje Radne grupe za prava deteta Narodne skupštine u značajnoj meri pomoglo da inkluzivno obrazovanje postane ireverzibilni proces.

#### **DA LI ŠKOLA UVEK RAZUME ŠTA SU NAJBOLJI INTERESI DETETA?**

Odlična učenica sedmog razreda, koja je zbog povrede izostajala sa nastave tokom celog drugog polugodišta, upućena je na razredni ispit, a potom i na ponavljanje razreda, iako je tokom perioda kućnog lečenja dolazila u školu da odgovara gradivo i tokom tog perioda bila ocenjivana najmanje jednom iz svih predmeta. U toku postupka kontrole, Zaštitnik građana utvrdio je brojne propuste škole, uključujući i odbijanje škole da postupi po nalogima republičke prosvetne inspekcije. Brojne preporuke koje je školi uputio Zaštitnik građana usmerene su na to da se učenici obezbedi adekvatno odlučivanje o njenom obrazovnom statusu, uz poštovanje zakona, konstruktivnog pristupa škole, a imajući u vidu najbolje interese deteta.

Pravo deteta na kvalitetno obrazovanje ne zadržava se samo na pitanjima kao što su način izvođenja nastave, nastavni program ili udžbenici, već se prostire na sve aktivnosti koje škole organizuju, način na koji škole vode računa o interesima učenika, odnos zaposlenih i učenika, zakonitost rada škola i poštovanje obaveze škola da se prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i interesima rukovode detetovim najboljim interesima.

Zaštitnik građana osudio je praksu organizovanog upućivanja dece da, u vreme predviđeno za redovnu nastavu, prisustvuju događajima koji po svojoj prirodi nisu namenjeni dečjem uzrastu, nisu deo nastavnog plana i programa, niti su usmerene ka ostvarivanju ciljeva obrazovanja, te da se time ustanove obrazovanja koriste kako bi se obezbedio odgovarajući broj učesnika na „društveno poželjnoj“ manifestaciji. Posebno se to odnosilo na MUP, kojem je Zaštitnik građana i ranijim povodima ukazivao da se svaka aktivnost i svečanost policije i drugih zvaničnih organa u koju se organizovano uključuju deca mora u potpunosti prilagoditi deci, a ne obrnuto.

Postupak procene kvaliteta udžbenika i njihovog odobravanja opterećen je nizom nepravilnosti i propusta, uključujući i samovoljno, pravno neuređeno i protivzakonito postupanje rukovodilaca onih organa uprave čija je dužnost da obezbede da učenici imaju kvalitetne udžbenike.

## 2.4. RAVNOPRAVNOST POLOVA

### 2.4.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta Zaštitnika građana

#### *Ravnopravnost polova*

Iako je normativni okvir gotovo zaokružen, Zaštitnik građana i dalje uočava nedostatke kapaciteta za primenu zakonskih propisa i praktičnih mera. Imamo razloge i za zadovoljstvo i za brigu kada ocenjujemo postignuto u promociji uloge žene u našem društvu i realnim dometima njenog položaja.

Pozitivan trend i potpuno opravdano je što imamo sve više žena na istaknutim pozicijama u društvu u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti, sve je više žena u Vojski Srbije, pa tako i među oficirskim kadrom. Tokom 2011. godine promovisana je prva generacija poručnica, nakon završetka studija na Vojnoj akademiji, ali i u tzv. četvrtoj grani vlasti - nezavisnim telima. Trebalo bi da žena bude još više, imajući u vidu njihovu zastupljenost u broju stanovnika i obrazovnoj strukturi<sup>81</sup>.

Pojam rodne ravnopravnosti u najširoj javnosti još uvek se veoma različito tumači. Većina ispitanika je odabrala: iskorenjivanje nasilja nad ženama - 64%; jednaka finansijska moć oba pola (47%); postizanje ravnomerne zastupljenosti na rukovodećim pozicijama u politici i ekonomiji (44%); ravnomerna raspodele rada u domaćinstvu (41%). Međutim, ovaj procenat dramatično opada kod sledećih odgovora: iskorenjivanje predrasuda prema ženama kod stanovništva (37%), postizanje ravnomerne zastupljenosti žena u sadržajima udžbenika, školskih programa i medija (10%), korišćenje jezika koji uvažava pripadnost ženskom polu - rodno senzitivnog jezika (6%).<sup>82</sup>

Zbog toga je realno reći da biti žena danas u Srbiji nije privilegija: žene rade na manje plaćenim mestima u istoj struci, briga o deci primarno je njihova misija, trpe porodično nasilje, ne retko sa smrtnim ishodom, a počinioci ne dobijaju adekvatnu kaznu.

Organi javne vlasti, kroz organizacionu strukturu i načine rada i dalje često primenjuju stereotipe o rodnim odnosima, a porodično nasilje tretiraju kao privatni odnos muškarca i žene, odnosno roditelja i dece.

Još nisu dovoljno jasno definisani postupci i mere tzv. „standardne procedure“ a postupajući službenici imaju široko, diskreciono pravo, da odluče o načinu postupanja u konkretnom slučaju. Ovi problemi trebalo bi postupno da se prevazilaze donošenjem posebnih sektorskih protokola o postupanju nadležnih organa, u skladu sa *Opštim protokolom o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima*.

---

<sup>81</sup> [http://www.gendernet.rs/files/RR\\_u\\_brojkama/ZenelMuskarci.pdf](http://www.gendernet.rs/files/RR_u_brojkama/ZenelMuskarci.pdf) str. 31

<sup>82</sup> Građanke i građani Srbije o rodnoj ravnopravnosti, Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje, Beograd, 2010, str. 8

Slučajevi porodičnog nasilja u Srbiji su i tokom 2011. godine bili zabrinjavajući. Naime, do novembra 2011. godine ubijene su 44 žene od strane svojih suprug, nekadašnjih suprug, sadašnjih odnosno nekadašnjih partnera<sup>83</sup>.

Država je dužna da svojim građanima garantuje pravo na život i život bez nasilja, samim tim da svojim građankama omogući zaštitu kada porodica nije najsigurnije mesto za život.

Zaštitnik građana je uočio da nadležni organi svoje aktivnosti uglavnom obavljaju kabinetski, u kancelarijama. Zbog toga je neohodno da se aktivnosti "izmeste" na teren. Ovo je od izuzetnog značaja u radu sa višestruko diskriminisanim ženama, a u prvom redu Romkinjama, invalidkinjama, starijim ženama i ženama u ruralnim sredinama.

Primeru radi, istraživanje Romskog ženskog centra „Bibija“, iz 2010. godine, izvedeno je na uzorku od 150 učesnica (dobi od 17 do 50 godina) koje pretežno žive u četiri neformalna romska naselja na teritoriji Beograda i Kruševca. Rezultati istraživanja su pokazali da su sve učesnice u istraživanju bile izložene nekom obliku nasilja u porodici – najčešće fizičkom (koje predstavlja dominantan oblik nasilja nad ispitanicama svake životne dobi). Na drugom mestu po učestalosti bilo je psihičko, a potom ekonomsko (koje je najizraženije u starosnoj grupi 40-45 godina) i seksualno nasilje, a 90 % ispitanica reklo je da su deca ili bila ili su i dalje svedoci nasilja. Iskustva udruženja Romkinja „Osvit“ iz Niša potvrđuju postojanje predrasuda i stereotipa o Romima u društvenoj zajednici. Istraživanje je ukazalo na razloge zbog kojih se među romskim ženama nasilje retko prijavljuje nadležnim organima i službama, naime 90 % ispitanica smatra da se Romkinje – žrtve nasilja ne obraćaju nadležnim organima i službama zbog straha da neće dobiti adekvatnu zaštitu od nasilnika.<sup>84</sup> Rezultati istraživanja ukazuju na potrebu sprovođenja aktivnosti usmerenih na senzibilizaciji službenih lica za rad sa žrtvama nasilja, posebno ženama iz manjinskih grupa.

Autonomni ženski centar je kroz analizu troškova budžetskih korisnika koji postupaju u skladu sa svojim nadležnostima u situacijama nasilja u porodici (direktni merljivi troškovi), utvrdio da su minimalni budžetski troškovi nasilja prema ženama, koji uključuju samo troškove zaposlenih u policiji, pravosudnom sistemu, sistemu socijalne i zdravstvene zaštite (ali ne i organizacione-administrativne troškove ovih usluga) u 2009. godini, iznosili između 204,8 i 535,9 miliona dinara. Procenjuje se da su stvarni troškovi nasilja u porodici višestruko veći jer obuhvataju i one nemerljive i skrivene troškove - izgublenu ekonomsku dobit, troškove pretrpljenog bola i patnje, narušeno zdravstveno stanje i sl. Ovako procenjeni troškovi nasilja

---

<sup>83</sup> Podaci uzeti iz izlaganja Snežane Lakićević na Odboru za ravnopravnost polova Narodne skupštine RS, 25. 11. 2011. godine

<sup>84</sup> Nacionalna strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici, strana 14

prema ženama za celokupno srpsko društvo u 2009. godini iznosili bi između 1,6 i 4,1 milijardi dinara.<sup>85</sup>

Uvođenje SOS telefona je značajno, ali nedostupno svim potencijalnim korisnicama. Potrebno je obezbediti jednak pristup organima svim građankama, u skladu sa njihovim potrebama. U tom cilju Zaštitnik građana je prihvatio predlog Mreže „Žene protiv nasilja“ i uputio inicijativu lokalnim samoupravama da u svojim budžetima obavezno predvide sredstva za rad ovakvih vidova podrške ženama, u koje pored SOS telefona spadaju i Sigurne kuće, jer one, nažalost, polako prestaju sa radom, a nisu kao poseban institut uvedene u Zakon o socijalnoj zaštiti, kojim bi se stvorila obaveza za njihovo uspostavljanje i održivost.

*Zakon o socijalnoj zaštiti* nije precizno definisao osnivanje i rad sigurnih kuća za smeštaj žena i dece žrtava porodičnog nasilja, tako da je ostalo otvoreno pitanje integrisanja u sistem socijalne zaštite postojećih sigurnih kući i finansiranje njihovog rada iz budžeta. Uočeno je da je znatan broj sigurnih kuća prestao sa radom, a organizacije civilnog društva koje su osnivale sigurne kuće suočavaju se sa nedostatkom finansijskih sredstava za dalji rad, po završetku projekta finansiranog donatorskim sredstvima.

Zaštitnik građana smatra da posebna pažnja mora da se pokloni starijim osobama, posebno ženama, kada borave u ustanovama socijalne zaštite, jer one čine dve trećine korisnice usluga u ustanovama socijalne zaštite.

Zaštitnik građana uočio je i odsustvo zainteresovanosti društva da pažnju pokloni ženama osuđenicama na izdržavanju kazne zatvora, odnosno nakon povratka u sredinu posle izdržane kazne. Položaj lica lišenih slobode jednako ukazuje na systemske propuste, odnosno unapređenje položaja ovih lica, ali bez sagledavanja specifičnog uticaja mera na muškarce, sa jedne i žene lišene slobode, sa druge strane.

Zdravstvene usluge nisu podjednako dostupne svim ženama. Objekti u kojima se sprovodi primarna zaštita, domovi zdravlja, a ponegde i objekti namenjeni vršenju sekundarne i tercijarne zaštite, nisu podjednako dostupni svim grupama žena. Manji broj ustanova zdravstvene zaštite ima ginekološki sto prilagođen potrebama pregleda žena sa invaliditetom, gluve žene imaju otežane uslove porođaja jer zanemarljivo mali broj medicinskog osoblja koristi znakovni jezik i dr.

### ***Prava pripadnika seksualnih manjina***

Nakon održavanja Parade ponosa 2010. godine, Srbija se u poštovanju prava LGBT populacije vratila korak unazad, uskraćivanjem prava ovoj populaciji na slobodu javnog okupljanja u 2011. godini, te su problemi lične

---

<sup>85</sup>Dostupno na [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)

bezbednosti organizatora Parade i pripadnika LGBT populacije, bili u fokusu Zaštitnika građana tokom 2011. godine.

Zaštitnik građana je u 2011. godini održao sastanak sa predstavnicima organizacije „Prajd 2011“ o izazovima i preprekama u organizaciji Parade ponosa u 2011. godini i ponovio svoju podršku organizatorima, prateći istovremeno rad nadležnih državnih organa zaduženih za obezbeđivanje uslova za održavanje Parade. U više navrata, u komunikaciji sa državnim organima i u javnim, medijskim nastupima Zaštitnik građana je isticao da ostvarivanje garantovanih prava pripadnika LGBT nije na štetu bilo kog drugog.

Tokom 2011. godine izmenama Zakona o zdravstvenom osiguranju<sup>86</sup> uvedeno je pravo na operaciju promene pola o trošku Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, što je unapređenje prava transrodnih osoba.

Takođe, tokom 2011. godine Zaštitnik građana je završio, u prethodnom periodu započete aktivnosti na prikupljanju podataka o zaštiti ljudskih prava LGBT osoba, nakon čega je sačinjen i objavljen *Poseban izveštaj o stanju ljudskih prava LGBT populacije u Srbiji*<sup>87</sup>, na osnovu koga će predložiti mere i aktivnosti iz svoje nadležnosti tokom narednog izveštajnog perioda.

Zaštitnik građana primećuje nedostatak intersektorske saradnje i multidisciplinarnog pristupa u svakoj oblasti društvenog života, u slučajevima kada je potrebno obezbediti ostvarivanje i zaštitu prava žena i LGBT osoba. Odnos prema LGBT osobama dodatno je opterećen i visokim stepenom netolerancije i izraženim stereotipima, do veoma raširene homofobije.<sup>88</sup>

Zaštitnik građana napominje da obrazovne vlasti i dalje ne pokazuju punu spremnost da se obračunaju sa vršnjačkim nasiljem i diskriminacijom na osnovu seksualne orijentacije u obrazovnim ustanovama. Postoji nezanemarljiv broj udžbenika u kojima se iznose homofobični stavovi i nije retkost da prosvetni radnici u komunikaciji sa učenicima i dalje reprodukuju ovakve stavove. Retka istraživanja na ovu temu pokazuju veliki stepen homofobičnosti kod srednjoškolaca.<sup>89</sup> Tome doprinosi i činjenica da *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji*<sup>90</sup> nema eksplicitnu zabranu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije učenika, već u članu 44. koji se odnosi na zabranu diskriminacije po različitim osnovama, nakon

---

<sup>86</sup> „Službeni glasnik RS“ br. 57/2011

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

<sup>88</sup> Gej strejt alijansa, „Korak po korak- Izveštaj o stanju ljudskih prava LGBT osoba u Srbiji 2010.“, Beograd, 2011 na [www.gsa.org.rs](http://www.gsa.org.rs) Prema istraživanju koje su 2010. sproveli GSA i CeSID, javno mnjenje i dalje „odoleva“ činjenici da je homoseksualnost davno skinuta sa zvaničnih lista bolesti, pa čak 67% građana tvrdi da je homoseksualnost bolest. Među vrlo zabrinjavajućim rezultatima istraživanja, između ostalog, su i oni koji govore da čak polovina ljudi u Srbiji tvrdi da bi odbacila svoje bližnje u slučaju da saznaju da su oni homoseksualci, kao i da 90% građana vidi drugačiju seksualnu orijentaciju kao veliku prepreku za druženje.

<sup>89</sup> Radoman, Marija Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, knjiga br. 31. 2011 Prema ovom istraživanju, doduše na nedovoljno reprezentativnom uzorku od 630 srednjoškolaca, 28,7% se može smatrati homofobičnim, 29,1% umereno homofobičnim, a samo 27,9% je nehomofobično. Pored toga, 20% ispitanika<sup>89</sup> bi svoje vršnjake LGBT orijentacije izbacilo iz škole a 21% je neodlučno po tom pitanju. Istovremeno, ovo istraživanje pokazuje da u Srbiji 20% srednjoškolaca ima ekstremno negativne stavove po ovom pitanju, a manje od 20% liberalne i među liberalnijima su devojčice. [www.helsinki.org.rs](http://www.helsinki.org.rs)

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

nabiranja svih uobičajenih osnova diskriminacije, navodi „kao i po drugim osnovama utvrđenim zakonom kojim se propisuje zabrana diskriminacije<sup>91</sup>”.

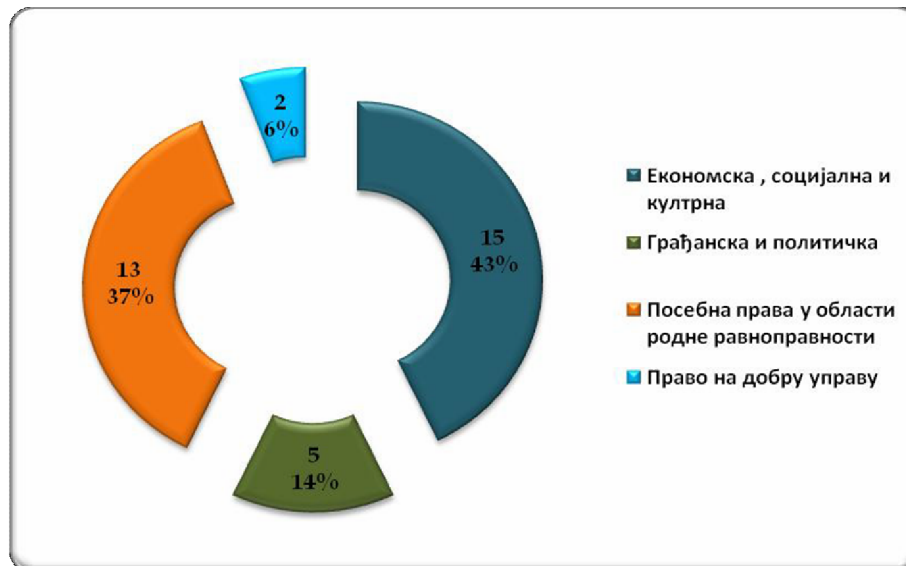
Prateći i analizirajući poštovanje ženskih ljudskih prava i prava LGBT osoba tokom 2011. godine, Zaštitnik građana smatra da još uvek nije ostvaren zadovoljavajući nivo u radu organa javne vlasti kako bi se unapredilo poštovanje prava građanki i LGBT osoba. Žene kao i LGBT osobe su i dalje marginalizovane grupe građana i zbog toga u manje povoljnom socijalno- ekonomskom položaju, što se negativno odražava u svim oblastima i na svim nivoima zadovoljavanja njihovih potreba.

#### ***2.4.2. Statistički pregled rada po pritužbama u oblasti rodne ravnopravnosti i prava LGBT***

U 2011. godini u oblasti rodne ravnopravnosti primljena je 34 pritužba i to 27 pisanih pritužbi od strane građana a u 7 slučajeva je pokrenut postupak po sopstvenoj inicijativi. Broj primljenih pritužbi u 2011. godini je manji za oko 40% u odnosu na prethodnu godinu.

Najčešće povrede prava na koja se ukazuje u pritužbama iz oblasti rodne ravnopravnosti odnose se na prava iz radnog odnosa i socijalnu zaštitu kao i na veliki broj slučajeva porodičnog nasilja i posebnih povreda prava koja se tiču marginalizovanih kategorija žena i LGBT populacije.

**Grafikon 8. - Pritužbe prema povređenim pravima**



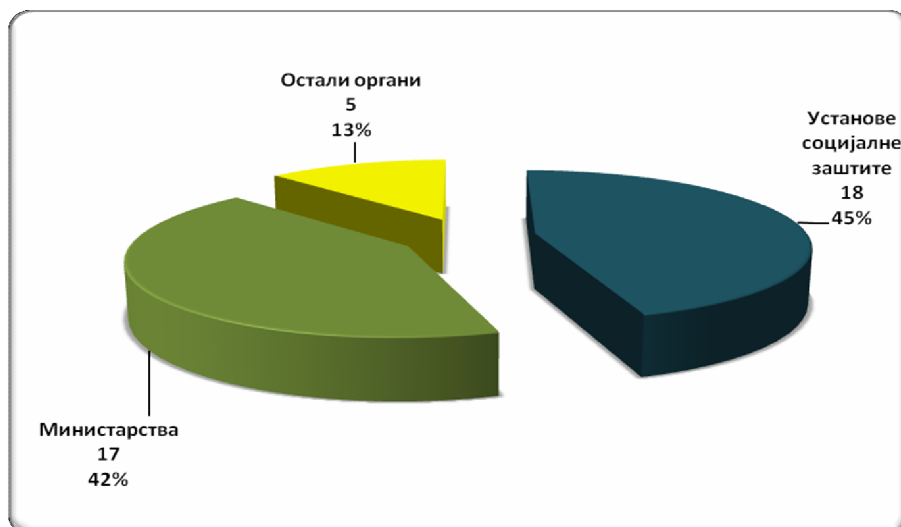
Pritužbe pretežno ukazuju na eventualne propuste u radu ministarstava unutrašnjih poslova i rada i socijalne zaštite (17) i ustanova socijalne

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



zaštite tj. centara za socijalni rad (18), dok se preostale pritužbe odnose na ostale organe (5).

**Grafikon 9. - Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose**



Od 34 pritužbe u 2011. godini iz oblasti rodne ravnopravnosti, okončan je postupak na 15 pritužbi. Postupci po podnetim pritužbama u 2011. godini okončani su odbačajem u 9 slučajeva, i to zbog nenadležnosti (6), neblagovremenosti (1), neurednosti (1) i neovlašćenog podnosioca (1). Postupak je završen u 6 slučajeva i to: obustavom postupka (2), odustankom pritužioca (2) a u dva slučaja nije bilo osnova za dalje vođenje postupka.

Postupanje po pritužbama prenetim iz prethodne dve godine (ukupno 14 predmeta) završeno je tako što je postupak obustavljen (7) tako što su organi sami otklonili nedostatke u radu koji su i doveli do kršenja prava u ovoj oblasti, pritužba je odbijena kao neosnovana (4) tj. Nisu utvrđene povrede prava nakon sprovedenog postupka i 3 pritužbe su odbačene zbog nenadležnosti Zaštitnika građana da postupa po njima.

#### **2.4.3. Ostvareni rezultati u 2011. godini u oblasti ravnopravnosti polova**

##### ***Nasilje nad ženama***

Tokom 2011. godine, problem porodičnog, a pre svega rodno zasnovanog nasilja, ostao je prioritet u radu Zaštitnika građana u oblasti rodne ravnopravnosti.

Postupajući po sopstvenoj inicijativi u slučajevima porodičnog nasilja u prethodnom izveštajnom periodu, Zaštitnik građana je istraživao postupanje nadležnih organa na zaštiti, odnosno prevenciji porodičnog, odnosno partnerskog nasilja. Rezultat sprovedenih aktivnosti je *Poseban izveštaj o situaciji porodičnog nasilja nad ženama u Srbiji*<sup>92</sup> objavljen polovinom

2011. godine. U izveštaju je ukazano na zabrinjavajući trend porasta porodičnog

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



nasilja. Uočeno je i odsustvo saradnje između centara za socijalni rad, policije i zdravstvenih ustanova. Takođe, praksa je pokazala da se nasilje često opravdava i minimizira. Sve to potvrđuje da je i dalje porodica "nebezbedno mesto za život" članova, pre svega za ženu. Potvrđuje se ranija praksa da se aktivnost nadležnih organa sprovodi tek nakon što nasilje eskalira, tj. po nastupanju posledice i završava se sankcijom prema učiniocu. Preventivne mere zaštite od nasilja su sporadične, stihijske, neplanske i najčešće nekoordinisane.

***CENTAR ZA SOCIJALNI RAD I POLICIJA IMAJU OBAVEZU DA ZAŠTITE  
ŽENU OD NASILJA U PORODICI, NA NAČIN KOJIM JOJ SE NE UGROŽAVA  
BEZBEDNOST***

U podnetoj pritužbi komšije su ukazale na porodično nasilje koje trpi njihova komšinica od svog supruga. Tokom postupka, Zaštitnik građana je utvrdio da je Centar za socijalni rad informisao eventualnog počinioca o podnetoj prijavi zbog nasilja u porodici. Izostala je međusobna razmena informacija o saznanjima tokom preduzimanih aktivnosti na zaštiti žene od nasilja između ova dva organa, zbog propusta postupajućeg policajca. U toku disciplinski postupak protiv tog službenog lica, nakon čega će Zaštitnik građana odlučiti o načinu završetka pokrenutog postupka.

*Položaj starijih žena najbolje ilustruje sledeći primer:*

***NIKO NEMA PRAVO DA ODLUČI O SMEŠTAJU U DOM ZA STARE U IME  
DRUGE OSOBE***

Pritužilja je u podnetoj pritužbi ukazala da je mimo svoje volje, bez saglasnosti smeštena u privatni dom za starije. Zaštitnik građana je sproveo neposredni nadzor, utvrdio da pritužilja ne želi da ostane u domu i da prilikom smeštaja u dom, zaposleni doma nisu prethodno pribavili njenu pisanu saglasnost.

***Upotreba rodno senzitivnog jezika***

Upotreba rodno senzitivnog jezika nije normativno uređena. Međutim njegovo korišćenje je od suštinskog značaja i predstavlja važan korak u postizanju rodne ravnopravnosti. Rodno senzitivni jezik je, pre svega, pitanje društvene moći i podrazumeva veću vidljivost žena u jeziku, a njegova dosledna upotreba u medijima i u političkom govoru bi značajno doprinela povećanoj vidljivosti žena u srpskom društvu.

Međuparlamentarna unija je usvojila *Plan za korigovanje sadašnje neravnoteže između učešća žena i muškaraca u političkom životu*, u kojem kaže da:

„Jezik koji se koristi u zakonodavstvu treba žene i muškarce da postavi na ravnopravnu osnovu i izbegne bilo kakvu diskriminaciju zasnovanu na pripadnosti određenom polu“.

*Komitet ministara Saveta Evrope doneo je 1990. godine Preporuke za države o eliminaciji seksizma u jeziku u kojoj je jasno izražen stav o neophodnosti promene*

lingvističke prakse na način koji obezbeđuje da žene budu društveno vidljive u javnoj i službenoj upotrebi.

Zaštitnik građana je još 2009. godine sačinio *Uputstvo o upotrebi standardizovanog govora*, namenjeno za internu upotrebu, ali se ne može reći da je model zaživeo u praksi. Još uvek je dominantan jezik u muškom gramatičkom rodu.

Zakonodavni odbor Narodne skupštine Republike Srbije usvojio je 2010. godine *Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa*<sup>93</sup>. Odredbom iz čl. 43. propisano je: *Izrazi se u propisu upotrebljavaju u muškom rodu, osim ako priroda stvari ne zahteva drugačije* (čl. 43), tako da se ne može reći da je ono u saglasnosti sa navedenim dokumentima o upotrebi jezika u ženskom rodu.

**ŠTA JE ISPRAVNO: TUŽITELJKA ILI TUŽITELJICA?** Pritužilac je tražio pojašnjenje da li je dozvoljeno, a ako jeste, koji propis reguliše upotrebu rodno osetljivog jezika, u slučaju kada određeni posao obavlja žena. Na primer: kad žena obavlja funkciju javnog tužioca, da li je javna tužiteljica i da li je to dopušteno u javnim dokumentima. Zaštitnik građana je ukazao da upotreba rodno osetljivog jezika nije uređena postojećim propisima, ali da doprinosi povećanju vidljivosti žena u društvu.

### ***Zabrana zlostavljanja na radu (mobinga)***

Država Srbija je polovinom 2010. godine usvojila *Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu*<sup>94</sup>, čija je primena otpočela u septembru iste godine. S obzirom da Zakon propisuje sudsku zaštitu kod eventualne zlostave na radu, Zaštitnik građana nije nadležna institucija da postupa po pritužbama u kojima se ukazuje na eventualnu zlostavu na radnom mestu, ali se onima koji se za taj problem obraćaju Zaštitniku građana daje savet o načinu postupanja i organima koji su za to postupanje nadležni. Nažalost, ne postoje ažurirani podaci o broju osoba koje su žrtve mobinga na radnom mestu.

### ***ZAŠTITITE ME OD ŠEFA, ŠEFICE!***

Nekoliko pritužilja je u svojim pritužbama Zaštitniku građana ukazalo da se poslodavci ponašaju nasilno i da smatraju da su zlostavljane na radnom mestu. Ne poštuje im se dostojanstvo, uskraćuju informacije, ne daju smernice za rad, što utiče na njihovo zdravstveno stanje.

Koristeći pravo da savetom iz svoje nadležnosti doprinese zaštiti i unapređenju prava, Zaštitnik građana je informisao pritužiteljke o načinu zaštite prava, ukazujući i na značajan doprinos civilnog društva kod zaštite od zlostavljanja na radu u sudskom postupku, obezbeđivanjem usluga pravne pomoći.

<sup>93</sup> „Službeni glasnik RS“ br.21/2010

<sup>94</sup> „Službeni glasnik RS“ br. 36/2010

## 2.5. PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM

### 2.5.1. Opis problema u specijalističkoj oblasti sa aspekta Zaštitnika građana

Normativni osnov zaštite prava osoba sa invaliditetom je postavljen, ali još uvek nisu razvijeni delotvorni načini za primenu zakonskih propisa i praktičnih mera. Zbog toga samo delimično možemo biti zadovoljni rezultatima postignutim u vezi sa merama kojima se podstiče društvena ravnopravnost osoba sa invaliditetom.

Popisom stanovništva i domaćinstava u 2011. godini, prikupljeni su podaci o osobama sa invaliditetom koji bi trebalo da budu osnova za planiranje praktične politike i razvijanje institucionalne podrške za sprovođenje socijalne inkluzije ovih građana. Imajući u vidu to da u Republici Srbiji ne postoji jedinstvena baza podataka o osobama sa invaliditetom, podaci koje je RZS prikupio putem Popisa u 2011. godini, posebno o njihovom funkcionisanju i socijalnoj integrisanosti doprineće kako boljem planiranju mera, tako i njihovoj efikasnijoj primeni.

Dok se rezultati Popisa ne objave ove mere se zasnivaju na istraživanjima udruženja prema kojima osobe sa invaliditetom predstavljaju 6,5% ukupne populacije u Srbiji, odnosno oko pola miliona stanovnika, od kojih je oko 300.000 u radnom dobu (15 – 64 godine)<sup>95</sup>. Rezultati istraživanja EAR iz 2006. godine ukazuju na to da u Srbiji živi između 700.000 i 800.000 osoba sa invaliditetom, a procenjuje se da ih je oko 330.000 u radnom dobu.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>96</sup>, u dobroj meri, prati odredbe Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom koje se odnose na rad i zapošljavanje. Zakonom je omogućeno da se primeni princip inkluzivnosti prilikom zapošljavanja osoba sa invaliditetom, davanjem prvenstva u zapošljavanju na otvorenom tržištu, primenom kvota sistema. Ovim Zakonom propisana je obaveza poslodavaca da zapošljavaju osobe sa invaliditetom.

Nacionalna služba za zapošljavanje (dalje: NZS) prema jedinstvenom metodološkom principu vodi evidenciju o nezaposlenim osobama sa invaliditetom, ali s obzirom na to da ne postoji obaveza prijavljivanja na evidenciju te službe, pomenuta evidencija, koja se prvenstven vodi zbog sagledavanja stanja i kretanja na tržištu rada nije potpuna. Treba pomenuti da Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja raspolaže bazom podataka o preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, kao posebnom obliku njihovog zapošljavanja i radnog angažovanja. Najzad, Poreska uprava kontroliše obavezu zapošljavanja osoba sa

invaliditetom. Prema podacima Centra za orijentaciju društva, Poreska

---

<sup>95</sup> „Osobe sa invaliditetom i okruženje“ (2001) Handicap International and the Center for Research of Democratic Alternatives (CRDA), Beograd

<sup>96</sup> Sl. Glasnik RS 36/2009

uprava je od početka primene Zakona o zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji osoba sa invaliditetom obavila 3.080 kontrola tokom kojih je doneto 2.507 rešenja o uplati penala u ukupnom iznosu od 953.739.237 dinara i podneto 965 obaveštenja o pokretanju prekršajnog postupka.<sup>97</sup>

Prema podacima NZS, u poslednjih godinu i po dana posao je našlo je 5.290 osoba sa invaliditetom. I pored toga, prema podacima NSZ od 31. oktobra 2011. godine, posao traži još 20.470 osoba sa invaliditetom, a od tog broja 6.644 su žene. Gotovo polovina osoba sa invaliditetom na evidenciji NSZ ima osnovno i osmogodišnje obrazovanje, diplomu više škole ima 349, a fakultetsku 259 osoba.

Prema saopštenim podacima, u 2012. godini iz budžetskog fonda za podsticaj zapošljavanja osoba sa invaliditetom biće izdvojeno oko 800 miliona dinara za različite mere i programe podrške za zapošljavanje, kao i druge mere koje su u funkciji zapošljavanja i unapređenja položaja osoba sa invaliditetom na tržištu rada<sup>98</sup>. Od značaja za osobe sa invaliditetom su mere profesionalne rehabilitacije i mere aktivne politike zapošljavanja koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje, koje obuhvataju usluge usmerene na njihovo motivisanje, unapređivanje socijalnih veština, osposobljavanje za odgovarajući posao, zapošljavanje, održavanje zaposlenja, napredovanje ili promenu profesionalne karijere.

Nerazvijena politika zapošljavanja i odgovarajućeg profesionalnog osposobljavanja uslovljavaju to da se mnoge osobe sa invaliditetom suočavaju sa siromaštvom i prinuđeni su da potrebe zadovoljavaju kroz sistem socijalne zaštite. Međutim ni ta prava često ne mogu da ostvare ili zaštite zbog arhitektonskih barijera koje u velikom broju slučajeva onemogućavaju pristup ustanovama socijalne zaštite. Takođe, ove ustanove im ne pružaju informacije o pravima koja su im priznta, načinu kako da ih ostvare ili zaštite. S druge strane, ustanove socijalne zaštite nemaju dovoljno kapaciteta i ljudskih resursa da svoje usluge prilagode korisniku. Problem predstavlja i to što u budžetima nisu obezbeđena dovoljna sredstva. Zbog toga se pravo na novčanu socijalnu pomoć, jednokratnu novčanu pomoć, ograničava tako da isti korisnik može to pravo da koristi najviše do tri puta tokom godine.

Zaštitnik građana je, na osnovu prispelih pritužbi, uočio znatnije razlike u položaju osoba sa invaliditetom zavisno od područja u kojem žive. Povoljniji položaj je građana s invaliditetom koji žive u urbanim sredinama u odnosu na one koji žive u manjim, odnosno ruralnim područjima udaljenima od većih gradskih centara. Prema broju pritužbi u 2011. godini, od kojih je gotovo polovina upućena od građana iz Beogradskog okruga ne bi se mogalo tako zaključiti. Međutim, razlog manjeg broja pritužbi građana s invaliditetom koji žive van Beograda nisu zbog toga što su oni u povoljnijem položaju već u

---

<sup>97</sup> Publikacija "Zapošljavanje osoba sa invaliditetom u republici Srbiji" 2011, Centar za orijentaciju društva, str. 107

<sup>98</sup> Ministarstvo rada i socijalne politike povodom obeležavanja Međunarodnog dana osoba sa invaliditetom - 3. 12. 2011.

činjenici da u pojedinim sredinama osobe s invaliditetom nisu dovoljno upoznate sa svojim pravima, šta više mnogi od njih nemaju saznanja o tome da postoje mogućnosti da traže neko pravo kojim bi unapredili kvalitet života.

Pravnu pomoć, država mora da učini dostupnom svima, a naročito građanima koji se suočavaju sa siromaštvom ili su u stanju socijalne potrebe. Prema podacima o socijalnom i ekonomskom položaju osoba sa invaliditetom, njima je, kao zbog sopstvenog onesposobljenja, tako i zbog toga što ime je nedostupan ili otežan pristup uslugama, ova pomoć potrebija u odnosu na druge građane, Republika Srbija još uvek nije donela zakon kojim se uređuje pravo na besplatnu pravnu pomoć, zbog čega osobe sa invaliditetom, posebno mentalnim invaliditetom ne mogu svoja prava na odgovarajući način da zaštite u ni sudskom postupku, niti u postupcima koje sprovode drugi državni organi. Ovu činjenicu potvrđuje više od dve trećine primljenih pritužbi u

2011. godini u kojima pritužioci navode da zbog nepoznavanja propisa i zbog nedostatka sredstava za angažovanje advokata nisu tražili odgovarajuću pravnu zaštitu. Zaštitnik građana je zapazio i to da nije zadovoljavajuće postupanje organa u pružanju pomoći i informisanju pritužilaca o pravima i načinu njihovog ostvarivanja i zaštiti, ali i to da građani nisu dovoljno informisani o radu službi pravne pomoći.

Ozbiljan nedostatak u praksi nosilaca javne vlasti i zakonodavstvu jesu postojeća rešenja i praksa u vezi s utvrđivanjem poslovne sposobnosti. Naime, neusaglašenost propisa i prakse sudova u postupku lišavanja poslovne sposobnosti sa članom 12 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom uslovljava probleme u vezi s ostvarivanjem drugih ljudskih prava. Osnovni problem je u tome što potpuno lišavanje poslovne sposobnosti ima za posledicu to da je ogroman broj punoletnih osoba sa invaliditetom, a to su uglavnom osobe sa mentalnim i intelektualnim invaliditetom, onemogućeno da ostvari pravo na rad i po osnovu rada. Ovakav pristup, ukazuje na to da uprkos usaglašavanju nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima zaštite osoba sa invaliditetom nedostaju mere praktične i koordinirane politike i prakse koja bi se unapredila intersektorskom saradnjom nosioca te politike i multidisciplinarni pristup rešavanju problema osoba sa invaliditetom.

U pritužbama Zaštitniku građana, osobe sa mentalnim ili intelektualnim invaliditetom ukazuju na to da uprkos tome što je njihov invaliditet nesporan, da bi koristili mere afirmativne akcije to stanje moraju da potvrde nalazom veštaka u okviru sistema penzijsko invalidske zaštite, što ranije nije bio slučaj. Međutim ovi pritužioci naglašavaju da se mentalni invaliditet/oštećenje ne utvrđuje na osnovu Pravilnika kako se postupa prilikom utvrđenja procenta telesnog oštećenja. Zbog ovog propusta nadležnog državnog organa osobe s ovom vrstom invaliditeta ne mogu da ostvaruju prava po osnovu invaliditeta - na pomoć i negu drugog lica, uvećani dodatak za pomoć i negu, zapošljavanje jer sistemski njihov invaliditet nije prepoznat kao osobe sa invaliditetom.

Za razliku od prethodnih godina, tokom 2011. godine Zaštitnik građana je primio više pritužbi na rad organa starateljstva u postupku lišavanja poslovne sposobnosti, odnosno određivanja staratelja, kao i u slučajevima upućivanja na smeštaj korisnika u ustanovu socijalne zaštite. Pritužbe su podnosili i staratelji i same osobe sa mentalnim/intelektualnim invaliditetom.

Zaštitnik građana je uočio da centri za socijalni rad, kada postupaju kao organ starateljstva ne omogućavaju da se osobe uključuju u postupak. Najčešće o njihovoj sudbini uz stručne radnike odlučuju srodnici, budući staratelji. Stručni radnici organa starateljstva ne daju potpune informacije starateljima o načinu vršenja uloge staratelja, već svoju kontrolnu ulogu sprovode isključivo pregledom izveštaja o radu koje su staratelji obavezni da im dostavljaju. Zaštitnik građana je zaključio da organ starateljstva svoje aktivnosti uglavnom sprovodi formalno, na nivou zakonom propisane procedure u ovim slučajevima, bez individualizacije mogućnosti pojedinca i neophodnih mera potrebne podrške da ostvaruje sebe u društvenom smislu, čime se održava praksa da se lišavanjem poslovne sposobnosti na najbolji način štite prava i interesi pojedinca.

Pristup javnim ustanovama i uslugama je osobama sa invaliditetom još uvek otežan. Uočen je napredak, naročito u Beogradu i gradovima u vezi s uklanjanjem arhitektonskih barijera kako bi se osobama sa invaliditetom omogućila pristupačnost objektima javne vlasti i povećao nivo dostupnosti usluga. Tako u trolejbusima na liniji 22 u Beogradu osobama u invalidskim kolicima kontrolori pomažu prilikom ulaska, smeštaja i izlaska iz vozila, Trolejbusi imaju odgovarajuću rampu za ulazak i izlazak osobe u invalidskim kolicima, kao i odgovarajući prostor i mehanizam za smeštaj i obezbeđenje prilikom prevoza jedne invalidne osobe. Treba pomenuti i primer beogradske opština Vračar koja je finansirala ugradnju lifta, u jedini bazen u Srbiji koji samostalno mogu da koriste osobe sa invaliditetom.

Međutim, primeri dobre prakse nisu na žalost ustaljena postupanja u vezi s poboljšanjem dostupnosti javnim ustanovama i uslugama osobama sa invaliditetom. Šta više pritužbama građani ukazuju na to da organi javne vlasti nisu postigle znatniji napredak. U svakodnevnom životu osobe sa invaliditetom se suočavaju sa problemom dostupnosti informacija u organima javne vlasti jer nisu postavljene taktilne table, ne mogu samostalno da podnose zahteve organima jer obrasci nisu dostupni na Brajevom pismu i ne mogu adekvatno da zatraže pomoć za zaštitu prava jer gluvi i nagluvi ne mogu putem SMS da zatraže npr. intervenciju policije. Zdravstveni radnici nisu u dovoljnoj meri obučeni za znakovni jezik a nisu u svim ustanovama obezbeđeni tumači za znakovni jezik što sve ukazuje na to da nisu obezbeđene jednake mogućnosti za ostvarivanje i zaštitu prava.

U pritužbama podnetim Zaštitniku građana, pojedinci odnosno organizacije civilnog društva, ukazuju na postojeće razlike kod ostvarivanja prava u sistemu socijalne zaštite civilnih i vojnih, ratnih i mirnodopskih invalida. Jedan broj organizacija civilnog društva organizovao je protest, 22.

09. 2011. godine ispred zgrade Vlade Republike Srbije, tražeći izjednačavanje u pravima sa ratnim vojnim invalidima. Zaštitnik građana je ličnim prisustvom podržao protest, kao i prethodne aktivnosti organizacija usmerene ka resornom Ministarstvu rada i socijalne politike, kod preduzimanja mera za izjednačavanje prava.

Tokom godine, pored postupanja po pritužbama posebna pažnja je posvećena analizi rada organa javne vlasti. Za unapređenje njihovog rada u vezi s ostvarivanjem prava osoba s invaliditetom značajno je pravilno razumevanje definicije invaliditeta koja je data Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom i socijalnog modela invaliditeta koji iz te definicije proizlazi.

Konvencija definiše osobe s invaliditetom kao osobe "koje imaju dugoročna fizička, mentalna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu s različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće tih osoba u društvu na osnovu jednakosti sa drugima." Strategija za unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji utvrđuje kao Opšti cilj

3: "socijalne zdravstvene i druge usluge bazirane na pravima i potrebama korisnika načiniti dostupnim, u skladu sa savremenim međunarodno- prihvaćenim metodama procene invalidnosti i potreba." Dakle, Strategija postavlja zahtev za postepenu ali obaveznu transformaciju sistema procene kako bi bio funkcionalan, u skladu sa sistemom koji pruža mogućnosti i bazira se na sposobnostima osoba sa invaliditetom.

Jasno napuštanje sistema procene koji se primenjuje u postupku ostvarivanja prava iz socijalne zaštite ili penziju i medicinskog pristupa invalidnosti u oblasti rada doprinelo bi kako smanjenju povreda pojedinih ljudskih prava (na rad, zapošljavanje) tako i razvijanju principa zaštite osoba s invaliditetom- nediskriminacije i jednakih mogućnosti.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju definiše: "Telesno oštećenje postoji kad kod osiguranika nastane gubitak, bitnije oštećenje ili znatnija onesposobljenost pojedinih organa ili delova tela, što otežava normalnu aktivnost organizma i iziskuje veće napore u ostvarivanju životnih potreba."

Upoređujući navedenu zakonsku definiciju sa pojmom invaliditeta prema Konvenciji, telesnom oštećenju i invaliditetu zajednički su (dugo)trajnost i postojanje određenog oštećenja, međutim, svako telesno oštećenje ne mora uvek da ima za posledicu i sprečavanje punog učestvovanja u društvu ili učestovanje na ravnopravnoj osnovi s drugima. Razlog je tome što je telesno oštećenje, kao osnova ostvarivanja prava u oblasti penzijskog osiguranja nastalo i razvilo se u pristupu osiguranja za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti. Svrha takvog pristupa je bila da se obezbedi obeštećenje zaposlenih kod nastanka socijalnih rizika u vezi s radom, a za štetu koju su ti zaposleni pretrpeli u povodu rada po nalogu i za račun njihovog poslodavca. Uočeno je da se telesno oštećenje kod ostvarivanja prava na

penzijsko osiguranje i dalje tretira kao obeštećenje, naknada za izgubljenu zaradu zbog invaliditeta.

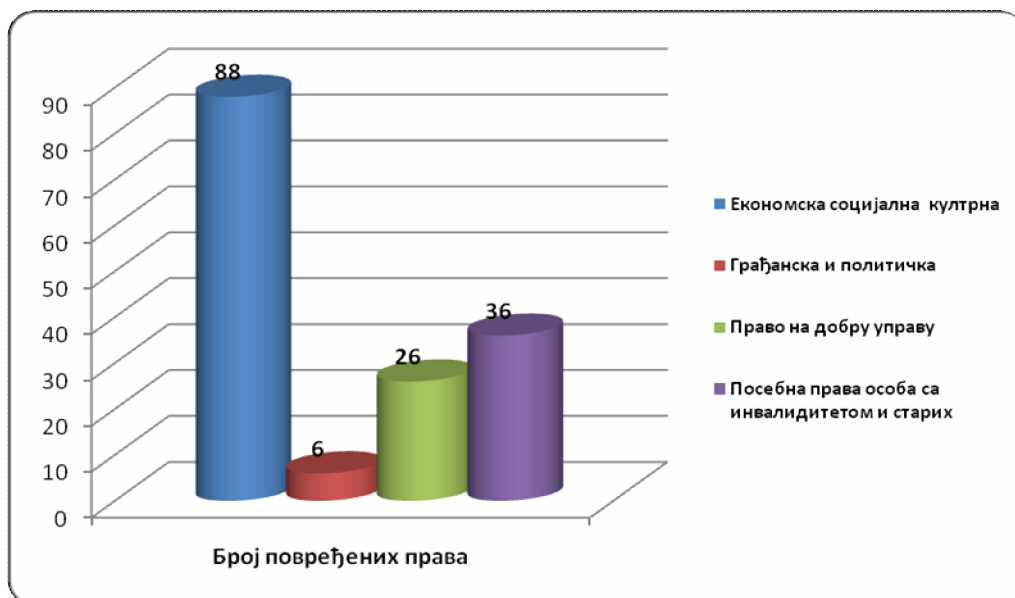
Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom koji je usvojen 2009. godine, odustalo se od pomenutog koncepta obeštećenja, odnosno uveden je socijalni model kojim se insistira na uključivanju osobe sa invaliditetom u društveni život kroz rad, prema preostaloj radnoj sposobnosti. U praksi se pokazuje da ova razlika u definiciji pokazuje da nema dovoljno razumevanja organa veštačenja, nije sprovedena istovremeno edukacija lekara veštaka koji prevashodno kao pravilo sprovode medicinsko veštačenje kroz ekspertizu medicinske dokumentacije i ocenu zdravstvenog stanja osobe, što direktno za posledicu ima onemogućavanje zakonskog cilja, zapošljavanje osoba sa invaliditetom, odnosno ostvarivanje prava na penziju. Time se otkriva jedna od najvećih boljki/nedostatak sistema utvrđivanja individualne procene potreba koje proizlaze iz oštećenja.

### ***2.5.2. Statistički pregled rada po pritužbama u oblasti prava osoba sa invaliditetom***

Ukupan broj postupaka Zaštitnika građana u 2011. godini u vezi s povredom prava osoba s invaliditetom je bio 151. Od toga građani su podneli 145 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi je postupano u 6 slučajeva. Zaštitnik građana je okončao rad u slučaju 71 pritužbe (47%) a 80 pritužbi (53%) je i dalje u postupku.

Najveći broj pritužbi (88) je u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, njih 66 je podneto zbog toga što su građani smatrali da su im povređena prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, 11 pritužbi se odnosilo na povrede prava na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica, a 3 pritužbe na propust zbog nepriznavanja prava na uvećanu naknadu za pomoć i negu drugog lica.

**Grafikon 10. Vrste povređenih prava**

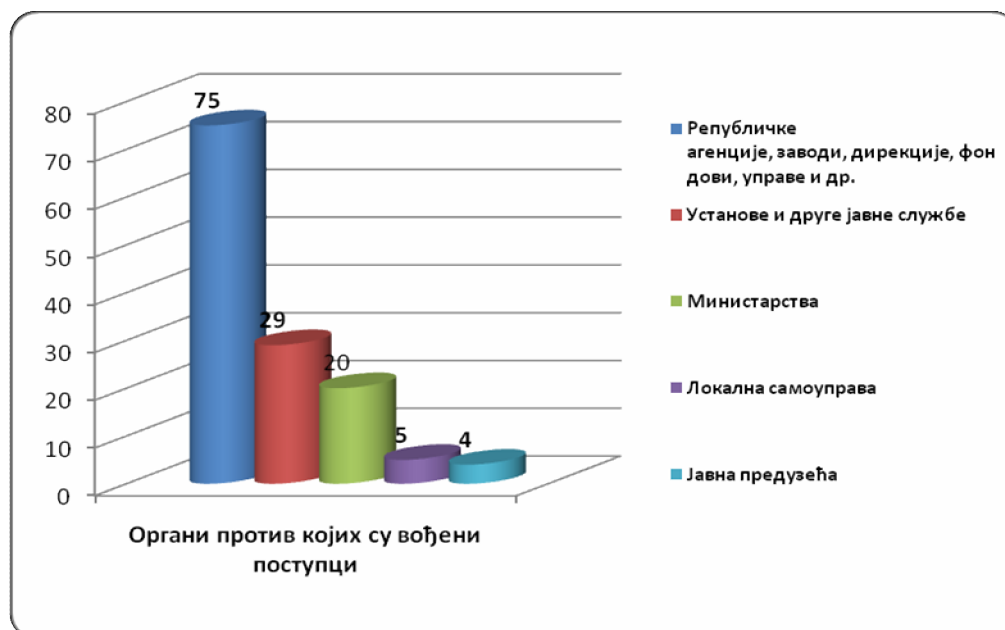




*Napomena:* Broj povređenih prava je uvek veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na višestruke povrede prava.

Najveći broj primljenih pritužbi ukazuje na propuste u radu Republičkog fonda PIO (67), ustanova socijalne zaštite (27), Ministarstva zdravlja (3) a ostale se odnose na pravosudne organe, ustanove u oblasti zdravstva, obrazovanje, Nacionalnu službu za zapošljavanje, Ministarstvo rada i socijalne politike, odnosno ostale organe.

**Grafikon 11. Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose**



*Napomena:* Broj organa je uvek veći od broja pritužbi, jer pojedinačne pritužbe ponekad ukazuju na povrede prava građana od strane više od jednog organa.

U toku 2011. godine Zaštitnik građana je pokrenuo 56 postupaka kontrole rada organa uprave. Nakon sprovedenih postupaka kontrole i nadzora, okončan je rad na 40 predmeta i to: tužba je ocenjena kao neosnovana (25), organi su otklonili nedostatke (7), donete su preporuke (7) i u jednom slučaju je pritužilac odustao.

Pored postupanja po pritužbama podnetim 2011. godine, zaštitnik građana je postupao i po pritužbama podnetim prethodnih godina u ukupno 31 slučaju, koje su rešene na sledeći način: odbačajem kao neosnovane pritužbe (12), otklonjenim nedostacima od strane organa (8), nenadležnost zaštitnika građana (7), donete su preporuke (2) i odustanak podnosioca (2).

### **2.5.3. Ostvareni rezultati rada u 2011. godini**

U prvoj polovini 2011. godine objavljen je *Poseban izveštaj o stanju u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj starijih*, sačinjenog nakon praćenja stanja u 13 ustanova socijalne zaštite, gerontoloških centara i domova za penzionere i stare. Utvrđeno je da je pitanje cena usluga jedno od najosetljivijih

pitanja, a korisnici generalno smatraju da su cene previsoke za standard odnosno kvalitet usluga koji im se za tu cenu pruža. Naročito je izraženo nezadovoljstvo kvalitetom i kvantitetom ishrane. Najveći problem je što se obračunski dan boravka korisnika u ustanovama za smeštaj starih procenjuje da košta 947 dinara dok je cena smeštajnog dana u opštim bolnicama 2900 dinara<sup>99</sup>. Pri tom, usluga koju pružaju domovi za stare je veoma slična, pa je razlika u sredstvima kojima raspolažu drastična. Zato je za dalji opstanak gerontoloških centara neophodno da im se priznaju troškovi nivoa bolničkog dana u opštim bolnicama, jer se samo time realno pokrivaju postojeći troškovi. S tim u vezi neophodno je da se Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalne politike dogovore oko toga.

Pripremljen je, na zahtev Visokog komesara za ljudska prava UN, odgovore na pitanja o pravnom i socijalnom položaju osoba sa invaliditetom u Srbiji.

Jedan od rezultata Zaštitnika građana se odnosio na otvaranje problema dostupnosti bankarskih poslova i finansijskih usluga osobama sa invaliditetom. Naime nakon što su NVO ukazale na problem s kojim se osobe sa invaliditetom suočavaju u sektoru bankarskog poslovanja i finansijskih usluga Zaštitnik građana je pokrenuo raspravu i postupanja organa koja bi trebalo da doprinosu rešenju ovih problema. Utvrđeno je da ove osobe nisu u mogućnosti da samostalno raspolažu sredstvima na računu kod poslovne banke, bilo kao fizičko lice ili zastupnik pravnog lica. Reč je o slepima, licima bez gornjih ekstremiteta, osobama sa cerebralnom paralizom i dr. jer su onemogućene da svojeručno potpisuju bankarsku dokumentaciju. Zaštitnik građana je održao sastanak sa predstavnicima Udruženja poslovnih banaka, nakon čega se obratio i guverneru Narodne banke Srbije, očekujući od njega da preduzme mere iz svoje nadležnosti, kojima bi se otklonili nedostaci u poslovanju banaka sa klijentima sa invaliditetom.

---

<sup>99</sup> Cene u 2010. godini

## 2.6. DOBRA UPRAVA<sup>100</sup>

### ***2.6.1. Resor ljudskih prava, državne uprave, lokalne samouprave, poverenih poslova lokalnoj samoupravi i Kosova i Metohije***

U okviru ovog resora u izveštajnom periodu se najveći broj pritužbi građana odnosio na nepostupanje organa lokalne samouprave po sopstvenim odlukama, u nekim slučajevima čak ni nakon upućene urgencije Zaštitnika građana. Takođe, bila je otežana obnova upisa u matične knjige rođenih za područja sa Kosova i Metohije a nezadovoljstvo građana je iskazano i na rad lokalnih komunalnih preduzeća.

#### ***I Organi lokalne samouprave ne sprovode sopstvene odluke***

Određeni broj pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2011. godini ukazivao je na nepostupanje organa lokalne samouprave po sopstvenim odlukama, odnosno sprovođenje pravosnažnih i izvršnih upravnih akata. Ovi slučajevi su se uglavnom odnosili na nepostupanje inspeksijskih organa lokalne samouprave po odlukama koji su doneli u vršenju inspeksijskog nadzora, usled čega su pritužioci isticali da dolazi do povrede osnovnih ljudskih prava, a pored očigledne povrede principa dobre uprave i pravila upravnog postupka.

#### ***Primer 1.: Lokalna samouprava sama otklonila nedostatak neposredno nakon obraćanja Zaštitnika građana***

Pritužilac iz Negotina obratio se Zaštitniku građana pritužbom na postupanje Inspekcije za zaštitu životne sredine Opštinske uprave Negotin jer ne sprovodi sopstveno rešenje kojim je lokalnom komunalnom preduzeću zabranjeno dalje korišćenje pumpi za grejanje dok se ne preduzmu mere zaštite od buke koju pritužilac trpi već dugi niz godina u svom stanu. Nakon pokrenutog postupka od strane Zaštitnika građana, Inspekcija za zaštitu životne sredine Opštinske uprave Negotin je donela potrebne akte za sprovođenje svog rešenja i sprovela prinudno izvršenje, a čitav problem je pozitivno rešen kada su preduzete mere i da se otkloni sam izvor buke, odnosno kada su umesto dotadašnjih starih pumpi za grejanje, postavljene nove bešumne pumpe. Na taj način je ovaj postupak pred Zaštitnikom građana uspešno okončan, odnosno obustavljen.

<sup>100</sup> U 2011. godini došlo je do izvesnih organizacionih promena u načinu funkcionisanja Zaštitnika građana. Nekadašnji resor „dobre uprave“ sada je podeljen, prema važećem Zakonu o ministarstvima na 15 resora uprave, prema kojima se sada prate pristigle pritužbe građana u okviru „dobre uprave“.

Sledi primer u kom organ lokalne samouprave ni nakon upućene urgencije, nije obavestio Zaštitnika građana o postupanju po preporuci.

**Primer 2.: Organu lokalne samouprave upućena preporuka radi  
otklanjanja nedostatka**

Pritužilac iz Čuprije je Zaštitniku građana podneo pritužbu povodom nepostupanja Opštinske uprave Opštine Čuprija po sopstvenom rešenju o uklanjanju betonske ograde i predaju u državinu, kao i zaključku o dozvoli izvršenja rešenja, koji su doneti 1995. godine, odnosno 1997. godine, a čijim nesprovođenjem je pritužilac onemogućen u nužnom prilazu svojoj kući.

Nakon pokrenutog postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Opštinske uprave Opštine Čuprija, Zaštitnik građana je Opštinskoj upravi Opštine Čuprija uputio preporuku da organ bez odlaganja preduzme sve neophodne mere, radi sprovođenja izvršenja rešenja i zaključka o dozvoli izvršenja rešenja, ili da u skladu sa zakonom donese drugi odgovarajući upravni akt, kao i da organ u budućem radu blagovremeno i efikasno sprovodi, odnosno obezbeđuje sprovođenje odluka sopstvenih organa.

Rok za postupanje po preporuci je istekao 2011. godine, međutim Uprava Opštine Čuprija nije obavestila Zaštitnika građana o postupanju po preporuci.

**II      *Otežana obnova upisa u matične knjige rođenih za područja sa  
Kosova i Metohije***

Određen broj građana obratio se Zaštitniku građana ukazujući na problem sa kojim se suočavaju u postupku obnove upisa u matičnu knjigu rođenih za područja sa Kosova i Metohije, koje se vode pred nadležnim organima (matičnim službama) jedinica lokalne samouprave. U nekim slučajevima o podnetim zahtevima nije odlučivano duže od godinu dana, usled čega su građani bili onemogućeni da ostvaruju ostala prava (prava na lična dokumenta, prebivalište, novčane pomoći i sl.).

Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada matičnih službi JLS, povodom podnetih pritužbi, organi su otklanjali učinjene propuste u radu i odlučivali o podnetim zahtevima. Jedan od takvih primera je postupanje Gradske uprave Grada Jagodine koja je, nakon obraćanja Zaštitnika građana, obavestila da je o podnetom zahtevu odlučeno i da je rešenje dostavljeno pritužiocu.

**III      *Nezadovoljstvo građana radom lokalnih komunalnih preduzeća***

Određen broj građana obratio se Zaštitniku građana izražavajući nezadovoljstvo radom javnih komunalnih preduzeća osnovanih od strane jedinica lokalne samouprave. U 2011. godini građani su se žalili na preduzeća koja su od strane opština ili gradova osnovana radi obavljanja delatnosti u oblasti grejanja, toplovođa, vodovoda, gasovoda, infostana, toplana i elektrana, parking servisa. Nezadovoljstvo je bilo zbog visoko i nezakonito određenih cena usluga, loše pružanje usluga, neizvršavanje ugovornih obaveza, nezakonitog rada i sl.

#### ***IV Ukazivanje lokalnoj samoupravi na potrebu rešavanja problema koji su iz delokruga njihove izvorne nadležnosti***

##### ***Primer 1: Ukazivanje organu lokalne samouprave na potrebu rešavanja problema***

Pritužilac iz Beograda je ukazao Zaštitniku građana na problem sa kojim se suočavaju žitelji ulice Braće Grim u Beogradu, jer na pomenutoj lokaciji ne postoji definisan sistem parkiranja, odnosno nema obeleženih parking mesta, zbog čega građani trpe štetu, a njihova obraćanja nadležnom organu ostaju bez ikakvog odjeka.

Povodom ovog slučaja, Zaštitnik građana je uputio Sekretarijatu za saobraćaj grada Beograda dopis kojim je ukazao na značaj rešavanja problema na koji pritužilac ukazuje, interes većeg broja žitelja ovog dela Beograda, kao i sve sugrađane koji koriste pomenute saobraćajnice.

##### ***Primer 2: Upućivanje mišljenja organu lokalne samouprave u vezi vršenja svoje izvorne nadležnosti***

U izvesnim slučajevima, Zaštitnik građana je upućivanjem mišljenja organu lokalne samouprave ukazao na potrebu preduzimanja mera, samostalno ili u saradnji sa drugim državnim organima, a kako bi se građanima omogućila ostvarivanje i zaštita njihovih prava. Takav je slučaj Opštine Ljig kojoj je upućeno mišljenje jer je svojim postupanjem omogućila višegodišnje neovlašćeno zauzeće nekategorisanog puta od strane privatnih lica, zbog čega je lokalnim meštanima onemogućeno njegovo korišćenje.

#### ***ZAKLJUČCI:***

Osnovni problemi na koja je Zaštitniku građana ukazano u ovoj oblasti tiču se nesprovođenja odluka organa lokalne samouprave, odnosno nesprovođenje pravosnažnih i izvršnih upravnih akata kojima su fizičkim ili pravnim licima nalogane izvesne mere; poteškoće prilikom obnove upisa u matične knjige rođenih za područja Kosova i Metohije; nezadovoljstvo postupanjem lokalnih komunalnih preduzeća, kao i na probleme prilikom sprovođenja izvornih nadležnosti lokalne samouprave.

U slučajevima u kojima organi nisu sami prepoznali i otklonili propuste u radu (sprovođenje odluka i obnova upisa u matične knjige rođenih), Zaštitnik građana je, shodno svojim ovlašćenjima, organima lokalne samouprave uputio preporuku o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti ili je davanjem mišljenja delovao preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

U pogledu nepostupanja organa lokalne samouprave po sopstvenim odlukama i problemima uočenim u ovoj oblasti, organima lokalne samouprave je posebno ukazano na principe dobre uprave i načela upravnog postupka koji predviđaju obavezu organa uprave da strankama omoguće što lakšu zaštitu svojih prava i interesa, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih

interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesima. Takođe je ukazano da je administrativno izvršenje cilj donošenja upravnog akta i čitavog upravnog postupka, kao i da se pravosnažno rešenje kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze može poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom.

Zaštitnik građana je u 2011. god. u predmetima po kojima zbog nenadležnosti nije mogao da postupa, koristeći svoja posrednička ovlašćenja, kao i pravo da pružanjem dobrih usluga i davanjem saveta deluje preventivno u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja i zaštite ljudskih prava, nadležnim organima u jedinicama lokalne samouprave upućivao dopise i mišljenja ukazujući na bitnost i hitnost rešavanja problema iz delokruga njihove nadležnosti.

U izvesnim situacijama u kojima su ovlašćenja Zaštitnika građana bila ograničena, a to se posebno tiče pritužbi građana na rad lokalnih komunalnih preduzeća, ovaj organ je u sklopu svojih savetodavnih ovlašćenja, pritužioce upućivao na nadležne organe kojima se mogu obratiti.

### ***2.6.2. Resor prosvete i nauke, omladine i sporta, kulture, informisanja i informacionog društva i intelektualne svojine***

#### **OBLAST PROSVETE I NAUKE :**

Najveći broj pritužbi građana odnosi se na postupanje visokoškolskih ustanova prilikom raspisivanja konkursa za studentske stipendije, studentske kredite, na bodovanje i rangiranje i upis na akademske i strukovne studije prvog i drugog stepena. Određeni broj pritužbi odnosi se i na usklađivanje stečenih akademskih, stručnih, odnosno naučnih naziva, zatim na postupak akreditacije i dobijanja dozvole za rad univerziteta, kao i na priznavanje strane visokoškolske isprave.

Imajući u vidu da upravni nadzor nad radom visokoškolskih ustanova vrši Ministarstvo prosvete i nauke, postupanje Zaštitnika građana odnosi se na kontrolu rada nadležnog Ministarstva, odnosno na utvrđivanje da li je nadležno Ministarstvo postupilo u skladu sa zakonom i preduzelo mere predviđene zakonom kako bi zaštitilo prava studenata. U određenim slučajevima, kada to zahteva hitnost i kada se radi o većem broju pritužbi koje ukazuju na nepravilan i nezakonit rad ustanove, a postoji mogućnost nastanka nenadoknadive štete, Zaštitnik građana pokreće postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada ustanove.

## *Pravo na poštovanje zakona i načela dobre uprave*

**Primer 1:** Studenti Elektrotehničkog fakulteta Univerziteta u Beogradu, podneli su pritužbu Zaštitniku građana zbog, kako je navedeno, kršenje ZUP-a, povrede načela dobre uprave, nepoštovanje sopstvenih obaveštenja objavljenih na internet stranicama fakulteta u skladu sa Statutom Univerziteta. U dopuni pritužbe dostavljen je akt Univerzitetskog ombudsmana, u kom je nakon sprovedenog postupka UO utvrdio propust u radu Elektrotehničkog fakulteta i naložio navedenoj ustanovi da otkloni utvrđenu povredu prava podnosioca pritužbe, po kom nalogu nije postupljeno. Imajući u vidu sve navedeno Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Elektrotehničkog fakulteta Univerziteta u Beogradu i zatražio izjašnjenje o navodima iz pritužbe. Postupak je u toku.

U 2011. godini u porastu je bio broj pritužbi studenata koje se odnose na rad visokoškolskih ustanova. Primetno je i da građani često pritužbe podnose ovom organu i pre nego što se obrate organima koji vrše kontrolu rada ustanova u oblasti obrazovanja, tako da je postupanje Zaštitnika građana, osim u izuzetnim slučajevima kada Zakon to dozvoljava, ograničeno, odnosno bazira se na prikupljanju podataka o stanju u navedenoj oblasti a radi eventualnog razmatranja i preduzimanja mera na opštem planu, a pritužioci se upućuju na organ koji vrši kontrolu rada ustanova u oblasti obrazovanja. Takođe, stiče se utisak da uloga Univerzitetskog ombudsmana koji kontroliše rad Univerziteta u Beogradu, visokoškolskih jedinica u sastavu Univerziteta, ostalih zavisnih pravnih lica i organizacionih jedinica Univerziteta, odnosno njihovih organa, tela i službi, još uvek nije shvaćena i prihvaćena na pravi način a u skladu sa važećim propisima.

### ***OBLAST OMLADINE I SPORTA:***

Pritužbe koje je Zaštitnik građana primio a koje se odnose na rad Ministarstva omladine i sporta odnose se na ćutanje administracije, odnosno na neodlučivanje Ministarstva po zahtevima građana u zakonom predviđenom roku. Zaštitnik građana, kada utvrdi da su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi pokreće postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva, nakon čega u najvećem broju slučajeva, organ uprave otkloni propust a postupak pred ovim organom bude obustavljen.

## ***Pravo na dobijanje odluke u zakonskom roku***

*Primer:* Zaštitniku građana upućena je pritužba u kojoj se tvrdi, a iz priložene dokumentacije proizilazi, da je Ministarstvo omladine i sporta donelo rešenje kojim je u vezi upravnog spora poništilo svoje rešenje o promeni lica ovlašćenog za zastupanje Fudbalskog kluba „Jedinstvo“ iz Stare Pazove. Istovremeno, Ministarstvo omladine i sporta propustilo je da po službenoj dužnosti, shodno Zakonu o opštem upravnom postupku, poništi i posledice poništavanja tog akta, odnosno da poništi dva rešenja ministarstva koja su doneta na osnovu pobijanog rešenja. Izričito se navodi da je podnosilac pritužbe uputio Ministarstvu omladine i sporta zahtev za oglašavanje ništavim navedenih rešenja, ali da do dana obraćanja Zaštitniku građana i pored urgencija, Ministarstvo omladine i sporta nije odlučilo o ovom zahtevu.

Ministarstvo je po pokrenutom postupku Zaštitnika građana, poništilo i predmetna rešenja, pa je nakon dopisa podnosioca koji je obavestio ovaj organ da je zadovoljan postupanjem ZG, postupak obustavljen.

### ***Državni organ ne postupa po zahtevima građana na dosledan način i ne poštuje pravo građana na obaveštenost***

*Primer:* Pritužioci su podneli Zaštitniku građana pritužbe, kojima je ukazano na nepostupanje Ministarstva omladine i sporta (dalje MOS) po zahtevima za dodelu nacionalnog sportskog priznanja, odnosno nedostavljanja obaveštenja i obrazloženja daljeg postupanja po njima.

Podnosioci pritužbi su se, putem nadležnih nacionalnih granskih sportskih saveza, tokom 2007. godine obratili MOS dopisima i zahtevima za dodelu nacionalnih sportskih priznanja, kao sportisti koji su ostvarili zapažene sportske rezultate. Istovremeno, pritužioci su se i naknadno neposredno obraćali MOS sa zahtevima za dostavljanje obaveštenja o postupanju po njihovim zahtevima za dodelu nacionalnih sportskih priznanja, i to 22. decembra 2008. godine, odnosno 6. novembra 2009. godine. Međutim, od MOS nisu primili nikakvo obaveštenje, kako o svojim pravima, tako i o postupanju po zahtevima.

Nakon sprovedenog postupka Zaštitnik građana je utvrdio da je MOS načinilo propust u radu na štetu prava pritužilaca jer je, kršeći principe dobre uprave, propustilo da odgovori na zahteve nadležnih nacionalnih granskih sportskih saveza da se pritužiocima dodele nacionalna sportska priznanja, kao i na dopise koje su tim povodom uputili pritužioci.

Na osnovu utvrđenih nedostataka u radu, Zaštitnik građana uputio je MOS preporuku da bez odlaganja, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, obrazloženo odgovori na zahteve nadležnih nacionalnih granskih sportskih saveza da se pritužiocima dodele nacionalna sportska priznanja, kao i na dopise koje su tim povodom uputili pritužioci.

Rok za postupanje po preporuci je istekao u martu mesecu 2011. godine, međutim MOS nije, ni nakon upućene urgencije, obavestilo Zaštitnika građana o postupanju po preporuci.



## **OBLAST KULTURE**

Zaštitnik građana primio je određeni broj priužbi na rad Ministarstva kulture, informisanja i informacionog društva u postupku donošenja rešenja o dodeli priznanja za vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi odnosno kulturi nacionalnih manjina. Postupajući po navedenim pritužbama, Zaštitnik građana je od navedenog Ministarstva zatražio izjašnjenje o navodima pritužbe kako bi pribavio sve neophodne podatke za dalje postupanje i eventualno preduzimanje mera iz nadležnosti ovog organa. Postupak je u toku.

### **2.6.3. Resor rada**

U okviru resora rada, u izveštajnom periodu kao i prethodnih godina, su najbrojnije bile pritužbe građana u vezi sa ostvarivanjem prava na rad, izbegavanje poslodavaca da prijave angažovane radnike na obavezno socijalno osiguranje, dužinu trajanja rada na određeno vreme, neisplaćivanje zarada i sl.

#### ***Ostvarivanje prava na rad***

Tokom 2011. godine, građani su se velikim brojem pritužbi obraćali Zaštitniku građana ukazujući na probleme u ostvarivanju prava na rad i prava po osnovu rada. Najveći broj pritužbi odnosio se na nepoštovanje odredaba Zakona o radu od strane privatnih poslodavaca, a u nešto manjem broju slučajeva, građani su izražavali nezadovoljstvo zbog povreda njihovih prava po osnovu rada u organu državne uprave, javnoj službi i organu jedinice lokalne samouprave.

Preovlađujući stav građana je i dalje da se u Srbiji posao dobija i zadržava zahvaljujući partijskoj pripadnosti, rodbinskoj ili nekoj sličnoj vezi. Kada je reč o pronalaženju odgovarajućeg posla, određen broj pritužbi odnosio se na nepravilno ili nezakonito sprovođenje konkursa za prijem u radni odnos, gde su pritužnici, pored izraženog nezadovoljstva izborom kandidata, neretko ukazivali i na formalne nedostatke, poput toga da organ uopšte ne dostavi obaveštenje o izabranom kandidatu, ili ne odluči po prigovoru odnosno žalbi kandidata koji je učestvovao na konkursu.

#### ***Rad „na crno“***

Zaštitniku građana je često ukazivano i na sve širu problematiku „rada na crno“, odnosno na izbegavanje prijavljivljanja angažovanih radnika na obavezno socijalno osiguranje. U ovakvim slučajevima, angažovani radnici su bez redovnih zarada, bez uplaćenih poreza i doprinosa, bez elementarnih prava po osnovu rada, suočeni sa dilemom da li prijaviti poslodavca i rizikovati gubitak kakvog - takvog posla, ili ostati na radu neprijavljen, gotovo bez ikakvih prava.

### ***Radni odnos na određeno vreme***

Veći broj pritužbi odnosio se na dužinu trajanja rada na određeno vreme. Iako je Zakonom o radu, radni odnos na određeno vreme ograničen na godinu dana, zaposleni ovakav status zadržavaju i po više godina. Zapaženo je da poslodavci u nastojanju da izbegnu primenu ove odredbe Zakona, zaključuju ugovore o radu sa zaposlenima raspoređujući ih na druga radna mesta, a oni nastavljaju faktički da obavljaju iste poslove.

### ***Neisplaćivanje zarada i drugih primanja i izbegavanje uplate doprinosa***

Velikom broju građana ugrožena je egzistencija neisplaćivanjem i neredovnim isplaćivanjem zarada. Naglasak je u velikom broju pritužbi na nepoštovanju prava zaposlenog i na druga primanja, poput naknade zarade za vreme privremene sprečenosti za rad, naknade za prekovremeni rad, za rad noću, neisplaćivanje jubilarnih nagrada, neisplatom otpremnine i slično. Iako je zakonska obaveza poslodavca da osigura zaposlene na obavezno socijalno osiguranje i izvrši uplatu doprinosa, česta su kršenja tih zakonskih obaveza, zbog čega veliki broj građana nema u potpunosti regulisan staž osiguranja i ne može da ostvari puno pravo na penziju.

*Primer:* Zaštitnik građana je postupajući po pritužbi pritužioca iz Vršca, podnetoj povodom postupanja, odnosno nepostupanja Ministarstva odbrane po njegovom zahtevu za obračun i uplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, utvrdio da je Ministarstvo odbrane načinilo propust u radu koji je prouzrokovao povredu prava pritužioca po osnovu rada i penzijskog i invalidskog osiguranja, jer nije efikasno postupilo i preduzelo adekvatne mere da se obračunaju i uplate doprinosi u vezi dela radnog staža koji je on ostvario kao civilno lice upućeno na rad u inostranstvo. Zaštitnik građana je Ministarstvu preporučio da bez odlaganja preduzme sve neophodne mere kako bi se otklonio propust u radu organa uprave načinjen na štetu pritužioca.

Ministarstvo odbrane je u potpunosti postupilo u skladu sa preporukom Zaštitnika građana, nakon čega su se stekli uslovi da se postupak završi.

### ***Inspekcija rada***

Veći broj pritužbi odnosi se i na postupanje inspekcije rada, najčešće zbog, kako se navodi, nedovoljnog angažovanja tog organa ili nepreduzimanja odgovarajućih zakonskih mera u postupcima inspeksijskog nadzora. Pritužioci se Zaštitniku građana neretko obraćaju kada se inspekcija rada oglasi nenadležnom za postupanje po njihovim prijavama (najčešće zbog okolnosti da pritužilac u trenutku podnošenja prijave više nije u radnom odnosu) ili kada taj organ odbije njihov zahtev za odlaganjem izvršenja rešenja o otkazu ugovora o radu, te u slučajevima kada inspekcija podnosiocu prijave, odnosno pritužiocu, dostavi obaveštenje da u postupku sprovedenog inspeksijskog nadzora nisu utvrđene nepravilnosti kod poslodavca, kada

pritužilac od Zaštitnika građana očekuje ocenu sadržinske ispravnosti takve odluke, a što ne spada u nadležnost ovog organa.

Analizom ovlašćenja Inspekcije rada Zaštitnik građana utvrdio je da tom organu uprave treba proširiti krug ovlašćenja i mera koje je inspektor rada ovlašćen da izrekne, kako bi bio u mogućnosti da obezbedi delotvorniju zaštitu radnika. U saradnji sa Inspekcijom rada, predlog mera biće dostavljen Vladi Republike Srbije u vidu inicijative.

### ***Rešavanje o pravima zaposlenih u upravnom postupku***

Imajući u vidu nadležnosti Zaštitnika građana, na ovom mestu treba pomenuti i pritužbe koje se odnose na organe državne uprave i druge imaoce javnih ovlašćenja.

U takvim pritužbama ukazuje se na nepravilno ili nezakonito vođenje upravnog postupka u kojem se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenog, pokretanje i vođenje disciplinskog postupka, nepostupanje po drugostepenim odlukama organa ili nepreduzimanju adekvatnih mera u cilju unapređenja položaja zaposlenih prema kojima država ima izvesne obaveze.

Primer: Pritužilja iz Užica navodi i iz priložene dokumentacije proizilazi, da je Republički geodetski zavod (dalje RGZ), rešavajući o pritužiljinim pravima i obavezama iz radnog odnosa, od početka tekuće godine nekoliko puta donosio rešenja o njenom raspoređivanju unutar organa i koeficijentu za obračun i isplatu zarade. Nezadovoljna postupanjem organa, pritužilja navodi da je na svako rešenje ulagala žalbu Žalbenoj komisiji Vlade, koja je u drugostepenim postupcima poništavala prvostepena rešenja i predmet vraćala na ponovni postupak. Međutim, iz navoda pritužbe i priložene dokumentacije dalje proizilazi da se RGZ u ponovnim postupcima nije pridržavao uputstava i stavova Žalbene komisije, donoseći svaki put rešenja za koja pritužilja tvrdi da su identične ili slične sadržine onima koja su prethodno poništavana u drugostepenim postupcima, zbog čega postupak neopravdano dugo traje i pritužilja trpi štetu. Zaštitnik građana pokrenuo je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada RGZ. Postupak je još u toku.

### ***Neposupanje po sudskim presudama***

Sa druge strane, u situaciji kada pritužilac u sudskom postupku pokuša da ostvari zaštitu prava iz radnog odnosa, nepostupanje po pravnosnažnim i izvršnim presudama donetim u korist (bivših) zaposlenih stvara potpuno opravdanu pravnu negigurnost, koja ostavlja utisak da za povrede zakona bez većih poteškoća može da se prođe nekažnjeno. Kao poseban problem trebalo bi istaći nemogućnost izvršenja pravnosnažnih sudskih presuda zbog blokada računa poslodavaca.

Primer: Zaštitnik građana je postupajući po pritužbi pritužiteljke iz Banovaca – Dunav, koja mu se obratila nezadovoljna usled nepostupanja svog poslodavca, MZ Banovci Dunav, opština Stara Pazova, po

sudskoj odluci donetoj u radnom sporu, utvrdio da mesna zajednica Banovci Dunav nije postupila po pravnosnažnoj i izvršnoj presudi Apelacionog suda u Novom Sadu, kojom je Mesna zajednica Banovci Dunav obavezana da pritužilju rasporedi na poslove i radne zadatke shodno njenoj stručnoj spremi, znanju i sposobnostima, naknadi štetu na ime neisplaćenih zarada, uplati preostale doprinose za obavezno socijalno osiguranje i isplati parnične troškove.

Nakon sprovedenog postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MZ Banovci Dunav, Zaštitnik građana uputio je Mesnoj zajednici Banovci Dunav preporuku da je potrebno da MZ Banovci Dunav bez odlaganja preduzme odgovarajuće mere radi izvršenja pravnosnažne i izvršne presude Apelacionog suda u Novom Sadu. U ostavljenom roku za postupanje po preporuci, MZ Banovci Dunav obavestila je Zaštitnika građana o merama koje je preduzela u cilju postupanja po preporuci ovog organa i rešavanja pritužiljinog radno - pravnog statusa. U konkretnom slučaju, pritužilji je ponuđeno zaključenje aneksa ugovora o radu.

### ***Prestanak radnog odnosa***

Česte su pritužbe u kojima građani ukazuju na nezakonit prestanak radnog odnosa. I ovde moramo napomenuti da građani neretko smatraju da su dobili otkaz, odnosno da im nije produžen ugovor o radu na određeno vreme, zbog nekog od osnova diskriminacije, što se utvrđuje u postupku pred nadležnim sudom.

### ***Zaključci***

Na osnovu iskustava i saznanja do kojih je Zaštitnik građana došao analizirajući pritužbe koje se odnose na povrede prava po osnovu rada i izjašnjenja organa prema kojima je pokrenut postupak kontrole, može se zaključiti da bi izmene pojedinih propisa mogle doprineti stvaranju boljih uslova za kontrolu zakonitosti rada poslodavaca i izvršavanje preuzetih ugovornih obaveza u odnosu na zaposlene, a potrebno je i veća efikasnost u vođenju prekršajnih postupaka, kako bi prekršioc zakona bili brzo i primereno kažnjeni za učinjeni prekršaj. Radi efikasnijeg postupanja inspekcije rada poželjno bi bilo povećanje broja inspektora, poboljšanje tehničkih uslova za rad, izmena zakonskih propisa, sa posebnim akcentom na potrebi izmene propisa koji bi omogućili lakše ustanovljavanje i kažnjavanje faktičkog rada – rada na crno (da se ugovori o radu nalaze u poslovnim prostorijama poslodavca, da se zaključeni ugovori registruju kod nadležnog državnog organa), kao i da inspektori dobiju veća ovlašćenja, poput ovlašćenja da zahtevaju lična dokumenta na uvid.

Trebalo bi istaći da je neprimenjivanje ili pogrešna primena propisa koji regulišu zapošljavanje, rad i radne odnose od direktnog uticaja na egzistenciju građana iz kog razloga je neophodna konstantna, blagovremena kontrola primene ovih propisa, preduzimanje adekvatnih mera u cilju

sprečavanja svake vrste njihove zloupotrebe i pojačano sankcionisanje za svaki vid prekršaja.

#### ***2.6.4. Resor socijalne zaštite***

U oblasti socijalne zaštite pritužbe građana u 2011. godini odnosile su se na tzv. ćutanje organa, odnosno na neodlučivanje prvostepenog organa po zahtevima građana na ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite, kao i na neodlučivanje drugostepenog organa po žalbama građana u zakonom predviđenom roku.

Postupanja Zaštitnika građana u najvećem broju slučajeva odnosila su se na pokretanje postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada drugostepenog organa, Ministarstva rada i socijalne politike zbog neodlučivanja po žalbama na odluke prvostepenih organa, dok su pritužbe koje se odnosile na rad prvostepenog organa zbog neodlučivanja po zahtevima za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite u najvećem broju slučajeva odbacivane kao preuranjene, a građani su upućivani na nadležne organe kojima se mogu obratiti.

#### ***Neodlučivanje po žalbi u zakonom propisanom roku***

*Primer:* Zaštitniku građana je dobio pritužbu na rad Ministarstva rada i socijalne politike, zbog neodlučivanja po žalbi izjavljenoj na rešenje Centra za socijalni rad Preševo, u zakonom predviđenom roku.

Postupajući po navedenoj pritužbi, Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva rada i socijalne politike, nakon čega je nadležno Ministarstvo odlučilo po žalbi pritužilje i donelo odgovarajuće rešenje.

Pritužilja je obavestila Zaštitnika građana da je naknadnim postupanjem Ministarstva rada i socijalne politike otklonjen nedostatak u radu na koji je ukazala u pritužbi, te je postupak pred ovim organom je obustavljen.

#### ***Penzijsko i invalidsko osiguranje***

Zaštitnik građana je u aprilu 2011. godine uputio Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje (u daljem tekstu: Fond) preporuke radi otklanjanja uočenih propusta u radu. Naime, na osnovu do tada sprovedenih postupaka kontrole pravilnosti rada Fonda, uočeni su određeni nedostaci koji se, s obzirom na njihovu učestalost, nisu mogli smatrati propustima pojedinih organizacionih jedinica.

Utvrđeni su sledeći nedostaci:

### ***Postupci pred prvostepenim i drugostepenim organima Fonda neopravdano dugo traju***

Zaštitnik građana je utvrdio da pritužiocima na odlučivanje po zahtevima za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, kao i po podnetim žalbama, čekaju i po nekoliko meseci ili čak godina. Nakon pokretanja postupka od strane Zaštitnika građana, Fond je najčešće postupao po zahtevu i donosio rešenje, zbog čega su pritužiocima počeli Zaštitnika građana da doživljavaju kao nekoga ko „urgira“ kod Fonda da se donese rešenje o penziji, što je nedopustivo, s obzirom na nadležnost Zaštitnika građana, kao nezavisnog državnog organa koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (čl. 1. st. 1. Zakona o Zaštitniku građana).

U cilju otklanjanja navedenog nedostatka, Fondu je upućena preporuka da obezbedi da se odluka po svakom zahtevu ili pritužbi donese u razumnom roku, bez odlaganja, a u svakom slučaju najkasnije u zakonom predviđenom roku. Isto pravilo primenjivaće se za odgovore na dopise građana ili odgovore na službene dopise. Ako iz objektivnih razloga, zbog složenosti postupka, odnosno pitanja koja su pokrenuta, odluku nije moguće doneti u propisanom roku, Fond će o tome obavezno obavestiti građanina i preduzeti sve raspoložive mere da se odluka donese što pre.

#### ***OTEŽANO OSTVARIVANJE PRAVA NA PORODIČNU PENZIJU Primer:***

Pritužiteljka je podnela pritužbu koja se odnosi na nemogućnost ostvarivanja prava na porodičnu penziju za njenu ćerku, po smrti oca. Pritužilja je navela da se socijalna administracija iz inostranstva više puta obraćala Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje zbog neresavanja po podnetom zahtevu za porodičnu penziju, ali bez uspeha. Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Fonda, dobijeno je izjašnjenje u kome je navedeno da je postupak za ostvarivanje prava na porodičnu penziju pokrenut obrascima za vezu kod Češkog organa socijalnog osiguranja 5. 9. 2007. godine, a koji su dostavljeni Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje, Odeljenju za penzijsko i invalidsko osiguranje po međunarodnim ugovorima. Pošto nije dostavljena sva potrebna dokumentacija, zatražena je dopuna od češkog organa socijalnog osiguranja. Istovremeno, češki organ socijalnog osiguranja zatražio je potvrdu staža koji je pokojni osiguranik ostvario u Srbiji, što je i dostavljeno češkom organu. Budući da iz Češke nisu stizali traženi dokazi, zaključkom o obezbeđenju dokaza od 17. 6. 2010. godine, ponovo su zatraženi.

S obzirom na to da je postupak pokrenut 2007. godine i nije okončan do 2010. godine, kada se pritužilja obratila Zaštitniku građana, od Fonda je zatraženo da postupi po upućenoj preporuci i okonča postupak.

Fond je nakon toga obavestio Zaštitnika građana da je nakon

dostavljanja nepotpunih dokaza od češkog organa, 18. 10. 2011. godine doneto privremeno rešenje kojim je utvrđeno pravo na porodičnu penziju za dete i isplatu od 27. 12. 2006. godine. Rešenje je privremeno do dostavljanja vojne knjižice za pokojnog i školskih potvrda za dete koje prima porodičnu penziju.  
Na taj način je 2011. godine okončan postupak po zahtevu podnetom 2007. godine.

***Neažurnost matične evidencije rezultira da Fond često na građane prevaljuje obavezu dostave podataka i/ili ponovnu uplatu doprinosa i tako prikriva nedostatak podataka o kojima treba da vodi evidenciju***

Na osnovu navoda iz pritužbi i sprovedenih postupaka, Zaštitnik građana je utvrdio da nadležni organi ne poseduju urednu evidenciju o plaćenim doprinosima, datumu sticanja i prestanka svojstva osiguranika, stažu osiguranja, visini uplaćenog doprinosa, zbog čega Fond obavezu dostavljanja potrebnih podataka prevaljuje na građane, odnosno građane zadužuje već plaćenim doprinosima. Fondu je, u pogledu uočenog nedostatka, preporučeno da vodi urednu i ažurnu evidenciju o osiguranicima, obveznicima plaćanja doprinosa i korisnicima prava i proverava tačnost podataka unesenih u prijave za matičnu evidenciju, na način predviđen zakonom.

Takođe, jedan od velikih problema je i kada doprinosi nisu uplaćeni od strane poslodavca, pa se od osiguranika traži da ih plate, jer organi koji su nadležni da kontrolišu uplatu doprinosa (do 2003. RFPIO a od 2003. Poreska uprava), nisu postupali u skladu sa Zakonom.

Čest je problem kod potvrde staža osiguranja ostvarenog u drugim republikama ili u drugim državama, kao i potvrde staža ostvarenog u Srbiji. Neki postupci dugo traju, jer strani nosilac osiguranja ne potvrđuje ostvareni staž, u kom slučaju Fond PIO može samo da šalje urgencije i zamolnice inostranom organu. Tada ni Zaštitnik građana ne može da okonča postupak po pritužbi, jer pritužilac ne može biti zadovoljan postupanjem organa, s obzirom na to da nije dobio rešenje o penziji.

***Fond obavezuje građane na povraćaj preplaćenog iznosa penzije, do kojeg je došlo zbog propusta u radu Fonda***

Uočeno je da je, propustom u radu Fonda, dolazilo do situacija u kojima je pritužiocima doneto rešenje kojim je zamenjeno privremeno rešenje, ali na manji iznos od iznosa penzije po privremenom rešenju. Kod takvih situacija, Fond je obavestavao pritužioce da je nastao dug koji su dužni da nadoknade. U slučajevima kada je nastao propust u radu službenika Fonda, koji se negativno odražava na prava i interese građana, Fondu je preporučeno da se izvini i posledice propusta otkloni na najbrži mogući način, a građanina obavesti o pravu na odgovarajuće pravno sredstvo.



***Primer: Privremenim rešenjem pogrešno utvrđen iznos penzije, pritužilja obavezana da vrati preplaćeni iznos***

Pritužilja se obratila Zaštitniku građana pritužbom u kojoj je navela da joj je po konačnom rešenju utvrđen manji iznos penzije od onog koji je utvrđen privremenim rešenjem o penziji, zbog čega je bila obavezana da vrati preplaćeni iznos. Pritužilja dalje navodi da se obraćala Filijali Kruševac, tražeći pomoć, jer nije u stanju da vrati nastali dug, ali joj je odgovoreno da dug mora da vrati. Ističe da joj je službenik Filijale objasnio da ne treba da se žali jer je sada dobila „pravi iznos penzije“, te iz tog razloga nije izjavila žalbu.

Budući da je članom 25. stav 5. Zakona o Zaštitniku građana propisano da Zaštitnik građana, izuzetno, može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave, pokrenut je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Fonda.

Filijala Kruševac je ponovo sprovela postupak utvrđivanja, povraćaja i evidentiranja preplaćenog iznosa penzije. Utvrđeno je da je privremenim rešenjem pogrešno utvrđen iznos penzije, do čega je došlo zbog pogrešno utvrđene zarade u 1986. godini, koja je utvrđena u mnogo većem iznosu nego što je zaista iznosila i kao takva je uneta u bazu matične evidencije aktivnih osiguranika.

Imajući u vidu da se pritužbom imenovane ukazuje na propust u radu Fonda, koji je već utvrđen i za koji je Zaštitnik građana uputio preporuku, od Fonda je zatraženo da postupi po upućenoj preporuci. Fond je obavestio Zaštitnika građana da je Filijala Kruševac protiv imenovane podnela tužbu Osnovnom sudu u Kruševcu, radi sticanja bez osnova. Međutim, pritužilja je kasnije obavestila Zaštitnika građana da je tužba odbačena, što još nije potvrđeno od strane Fonda.

Predmet još nije okončan i iziskuje dodatnu pažnju i praćenje, imajući u vidu da Fond, i pored toga što je utvrđeno da je greška načinjena od strane službenika Fonda, još nije izvestio Zaštitnika građana o obustavi vraćanja duga.

***Akti Fonda kojima se rešava o pravima i obavezama građana imaju nedostatke odnosno ne sadrže sve elemente predviđene zakonskim odredbama***

Budući da je članom 199. Zakona o opštem upravnom postupku propisano koje elemente rešenje treba da sadrži, Fondu je upućena preporuka da obezbedi da obrazloženje svake odluke koja može negativno uticati na prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese građanina, sadrži sve relevantne činjenice i



okolnosti i konkretne razloge zbog koji je takva odluka doneta. Fond će se uzdržavati od donošenja bilo koje odluke bez čvrstog utemeljenja ili individualizovanih razloga za donošenje.

***Službenici Fonda nekim strankama često ne pružaju svu potrebnu stručnu pomoć, ponašaju se nekorektno i neljubazno i na taj način postupaju suprotno načelima dobre uprave***

Na taj način se krše odredbe Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju koje predviđaju da je Fond dužan da u postupku za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i za utvrđivanje penzijskog staža, osiguranicima i korisnicima prava pruža stručnu pomoć. Zbog toga je Fondu ukazano da poboljša i unapredi rad službi pravne pomoći i obuča službenike koji građanima pružaju stručnu pomoć iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. Fond će ukazati službenicima organizacionih jedinica da su dužni da u odnosima sa građanima budu uslužni, korektni, ljubazni i pristupačni u komunikaciji, kao i da građanima na njihov zahtev pružaju informacije o postupku koji se kod njih vodi.

***Građani koji su se obraćali Zaštitniku građana pritužbama na rad Fonda doživljavali su neprijatnosti zbog toga***

Pojedini pritužioci su navodili da su službenici Fonda izražavali negodovanje prema njima, zbog obraćanja Zaštitniku građana pritužbom na rad Fonda, a u nekim slučajevima im je rečeno da bi svoja prava pre ostvarili, da se nisu obratili Zaštitniku građana. U cilju prevazilaženja navedenog nedostatka u radu, Direktor Fonda će uputiti pisano obaveštenje svim organizacionim jedinicama kojim će podsetiti da građani ne smeju trpeti bilo kakve posledice, niti im se sme na bilo koji način zamerati to što su iskoristili svoje zakonsko pravo i obratili se Zaštitniku građana, ili pružili informacije od značaja za postupak koji Zaštitnik vodi. Neophodno je da postupanje suprotno toj obavezi zaštite i poštovanja prava građana bude disciplinski sankcionisano.

***Slučajevi kada je rešenjima utvrđeno svojstvo osiguranika po osnovu obavljanja samostalne delatnosti, a u vezi sa kojima je Fond po službenoj dužnosti pokrenuo postupke revizije i ponavljanja pojedinačnih postupaka, tražeći dostavljanje dokaza o bavljenju samostalnom delatnošću***

Imajući u vidu da su revizija i ponavljanje postupka regulisani odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakona o opštem upravnom postupku, kao i da su ti postupci još u toku, pritužbe su odbačene kao preuranjene. Pri tome je naglašeno da Zaštitnik građana očekuje da će Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje započete postupke revizije, odnosno ponavljanja pojedinačnih postupaka u svemu sprovesti u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima i nadležnostima i doneti adekvatne, na zakonu zasnovane odluke, te da se tek nakon okončanja postupaka koji vode nadležni organi Fonda, i eventualnog korišćenja raspoloživih pravnih sredstava, može iskoristiti mogućnost podnošenja pritužbe Zaštitniku građana, u skladu sa zakonom.

## ***Postupanje Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje po preporukama Zaštitnika građana***

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje je, u roku za postupanje po preporukama, dostavio Obaveštenje o preduzetim merama i postupanjima po upućenim preporukama. U pomenutom Obaveštenju navedeno je da su sve aktivnosti Fonda usmerene na postizanje što boljih rezultata u pogledu blagovremenog odlučivanja o podnetim zahtevima. Kako se dalje navodi, rezultati rada u 2010. godini i prvih pet meseci 2011. godine, što se tiče prvostepenog organa, pokazuju da se broj zahteva koji se rešavaju u zakonskom roku povećava i da se smanjuje broj nerešenih zahteva.

U cilju blagovremenog obaveštavanja građana o nemogućnosti rešavanja njihovih zahteva u zakonskom roku, doneta su dva uputstva: Uputstvo Direkcije Fonda o obaveznom obaveštavanju stranaka, po primljenim urgencijama, u vezi sa donošenjem upravnog akta po podnetim zahtevima za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja od 14. 6. 2011. godine, koje se odnosi na prvostepeni organ i Uputstvo Direkcije Fonda o obaveznom obaveštavanju stranaka, po primljenim urgencijama, u vezi sa donošenjem upravnog akta po podnetim zahtevima za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja od 14. 6. 2011. godine, koje se odnosi na drugostepeni organ odlučivanja.

U dostavljenom Obaveštenju, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje naveo je da će u periodu od 1. 7. 2011. do 3. 12. 2011. godine sprovoditi radnje korigovanja, odnosno dopunjavanja obrazloženja mehanografskih rešenja koja se donose prilikom odlučivanja o pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

U vezi sa problemom nepružanja stručne pomoći neukim strankama i nekorektnog odnosa službenika Fonda prema strankama, takođe su preduzete aktivnosti na poboljšanju i unapređenju rada službi pravne pomoći i samih službenika koji pružaju stručnu pomoć i koji su u direktnom kontaktu sa građanima, te se u tom pogledu nastavlja sa kontinuiranim insistiranjem Direkcije Fonda na već preduzetim merama i sprovođenjem disciplinskih postupaka prema zaposlenima koji svoje radne obaveze ne izvršavaju na odgovarajući način.

Nakon upućivanja preporuka, Zaštitnik građana je obaveštavao Fond o pristiglim pritužbama koje se odnose na utvrđene propuste. Fondu je dostavljen spisak od 40 pritužbi primljenih od upućivanja preporuka (april 2011), zaključno sa 30. 9. 2011. godine, kako bi Fond dostavio obaveštenja o fazi postupanja po pojedinačnim pritužbama. Od pomenutih 40 pritužbi, 7 se odnosi na obavezivanje građana na povraćaj preplaćenog iznosa penzije, do kojeg je došlo zbog propusta u radu Fonda, a preostalih 33 se odnose na neopravdano dugo trajanje postupka. U toku je praćenje postupanja po ovim pritužbama.

## **2.6.5. Resor zdravlja**

### ***Poseban izveštaj Zaštitnika građana u oblasti resora zdravlja***

U ovom delu izveštaja Zaštitnik građana želi da doprinese sagledavanju stanja ostvarivanja prava građana na zdravstveno osiguranje i adekvatnu zdravstvenu zaštitu, s jedne strane, kao i teškoće i probleme sa kojima se zdravstvene ustanove suočavaju u svom radu, s druge strane, do kojih je došao tokom postupaka vođenih po pritužbama građana. Takođe, Zaštitnik građana želi da predoči činjenice do kojih je došao sprovodeći sopstveno istraživanje kroz postupke kontrole rada zdravstvenih ustanova kao i da preporuči mere koje će sprečiti da se danas i ubuduće, dogode slučajevi koji bi građane - pacijente i/ili lekare doveli u situaciju da im se uskraćuju određena prava ili otežava njihovo ostvarivanje.

Tokom 2011. god. u porastu je broj primljenih pritužbi građana koji se odnose na ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja, kao i pritužbe građana na ostvarivanje odn. uskraćivanje prava na zdravstvenu zaštitu od strane zdravstvenih ustanova, ali i Ministarstva zdravlja. Zdravstveni radnici nam se obraćaju zbog nemogućnosti ostvarivanja prava po osnovu rada - višegodišnji rad na određeno vreme, neodobravanje specijalizacije i dr. Sindikati zdravstvenih radnika, u podnetim pritužbama tvrde da u zdravstvenim ustanovama nisu pravilnici, ugovori i aneksi ugovora o radu u saglasnosti sa zakonima i uredbama u delu koji se odnosi na zarade zdravstvenih radnika, kao i da su izabrani doktori preopterećeni nametnutim obavezama vođenja administrativnih evidencija što direktno umanjuje kvalitet zdravstvenih usluga koje pružaju pacijentima.

Zaštitniku građana, civilni sektor i udruženja pacijenta, ukazuje na probleme sa kojima se suočavaju građani u postupku ostvarivanja prava iz zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite. Takođe, građani ukazuju i na neprimereno dugo trajanje sudskih postupaka po tužbama za utvrđivanje odgovornosti zdravstvenih radnika zbog navodno učinjenih dijagnostičkih odn. lekarskih grešaka koje su imale za posledicu smrt pacijenata.

Građani su se u 2011. god. obraćali Zaštitniku građana i pritužbama koje su se odnosile na rad i postupanje zdravstvenih komora.

Opšti utisak je da je Zaštitnik građana je sa resornim ministarstvom, kao i ministrom zdravlja, ostvario zadovoljavajuću saradnju radi doprinosa unapređenju rada organa vlasti u cilju potpunijeg, pravilnijeg i efikasnijeg ostvarivanja prava i sloboda građana, kao i učvršćivanju poverenja građana u institucije njihove države.

### ***I. Prava iz zdravstvenog osiguranja***

Građani u pritužbama ističu da su im uskraćena i/ili ograničena pojedina prava na zdravstveno osiguranje postupanjima nadležnih filijala

RZZO <sup>101</sup> za zdravstveno osiguranje, posebno prilikom prijave na zdravstveno osiguranje, upućivanje na lečenje u ustanovu sekundarnog ili tercijalnog nivoa, naknadu putnih i drugih troškova prouzrokovanih lečenjem u ustanovama van mesta prbivališta.

### 1. Otežano ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje

*Primer:* Pritužilac je nakon zasnivanja radnog odnosa pokušao da podnese prijavu na zdravstveno osiguranje sa pratećom dokumentacijom Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje, Filijali u Novom Sadu i dobije zdravstvenu knjižicu. Međutim, rečeno mu je da je dokumentacija nepotpuna, tako da je četiri meseca bezuspešno pokušava da dobije zdravstvenu knjižicu, ali nijednom prilikom nije dobio potpunu informaciju o tome šta je neophodno podneti uz prijavu na osiguranje. Pri tom pojedini službenici Filijale bili su izuzetno neljubazni u postupanju prema njemu.

Nakon što se Zaštitnik građana obratio Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje, pritužilac je ostvario pravo na zdravstveno osiguranje i dobio zdravstvenu knjižicu, čime je postupak pred Zaštitnikom građana obustavljen.

### 2. Overa zdravstvenih knjižica markicama

Posebno je uočljivo povećanje broja obraćanja građana krajem 2011. god. u vreme overe zdravstvenih knjižica za naredni period, nakon informacija koje su objavljene u medijima, da je za overu zdravstvenih knjižica neophodno da su se prethodno opredelili za izabranog lekara. U svojim podnescima isticali su da bi takvo postupanje filijala Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje bilo nezakonito.

Pritužiocima su upućena pisana obaveštenja da nema osnova za postupanje Zaštitnika građana po podnetim pritužbama i pri tom im je ukazano na činjenicu da nakon što je izmenjen Zakon o zdravstvenom osiguranju<sup>102</sup> u delu kojim je regulisan postupak overe isprave o osiguranju, propisano je da overu zdravstvene knjižice vrši matična filijala na osnovu raspoloživih podataka, odnosno na osnovu dokaza da je uplaćen dospeli doprinos u skladu sa zakonom, a da naknadna overa isprave može se izvršiti *pod uslovom da je osigurano lice izvršilo izbor izabranog lekara* u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim za sprovođenje ovog zakona. Sa navedenim Zakonom u određenom roku su morali biti usaglašeni svi podzakonski propisi koji regulišu materiju zdravstvenog osiguranja, što je uradio i Republički fond za zdravstveno osiguranje kada je izmenio Pravilnik o ispravi o

zdravstvenom osiguranju i posebnoj ispravi za korišćenje zdravstvene zaštite.

<sup>101</sup> Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju ( „Službeni glasnik RS“, br. 57/11 ), koji je stupio na snagu 09. avgusta 2011. godine, naziv Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje (RZZO) promenjen je u Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO), te se iz tog razloga u ovom izveštaju navode oba naziva, zavisno od vremena prijema pritužbe.

<sup>102</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 107/05, 57/11.

Istovremeno su pritužioci podučeni da, ukoliko smatraju da su navedeni propisi – zakon i podzakonski akt nisu u saglasnosti sa Ustavom RS, mogu podneti Ustavnom sudu inicijativu za ocenu njihove ustavnosti.

### ***3. Neujednačena praksa prvostepenih lekarskih komisija filijala Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje prilikom davanja saglasnosti za upućivanje na lečenje u ustanovu tercijalnog nivoa***

*Primer:* pritužioci tvrde se da im je povređeno pravo na lečenje zbog toga što su prvostepene lekarske komisije teritorijalno nadležnih filijala svojim ocenama krajem 2011. godine dale negativna mišljenja za upućivanje na stacionarno lečenje u Klinički centar Niš. Istovremeno se tvrdi da su pacijenti, sa identičnim medicinskim indikacijama- multiple skleroza, u prethodnom periodu bez ikakvih problema ostvarivali zdravstvenu zaštitu u ovoj zdravstvenoj ustanovi, uz prethodno pribavljene saglasnosti nadležnih lekarskih komisija. Pritužioci su istakli da su u filijalama dobili usmena obaveštenja *da se pacijenti više ne šalju na intervenciju u KC Niš.*

S obzirom da iz navoda pritužbi proizilazi da postupanje filijale RZZO u konkretnim slučajevima može da bude nesaglasno prethodnoj praksi i restriktivno u pogledu ostvarivanja prava građana na zdravstvenu zaštitu, a imajući u vidu okolnosti pritužbe (bolest zakonom određena kao bolest od posebnog socio-medicinskog značaja), Zaštitnik građana je našao da je opravdano da, primenom člana 25. st. 5. Zakona o Zaštitniku građana, pokrene postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada u poštovanju prava građana i ispita poštovanje načela dobre uprave u radu lekarske komisije, odnosno postupajućih filijala za grad Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva.

Postupak je u toku. Posebna pažnja biće posvećena razmatranju da li su lekarske komisije u konkretnim slučajevima postupale na isti način kao što postupaju ili su postupale u drugim sličnim pravnim i faktičkim situacijama, a ako nije, da li je za drugačije postupanje dala sadržajne i na zakonu zasnovane razloge. Dakle, ključno će biti da li je prema pritužiocima postupljeno u skladu sa načelom ravnopravnosti građana u ostvarivanju prava koja su garantovana republičkim propisima.

### ***4. Neodlučivanje po žalbi u postupku naknade putnih troškova nastalih za vreme lečenja***

*Primer:* Pritužilac je podneo je pritužbu kojom je ukazao na probleme sa kojima se suočava u postupku naknade putnih troškova nastalih za vreme lečenja njegovog maloletnog sina. U podnetoj pritužbi je naveo, a što proizilazi i iz priložene dokumentacije, da je protiv rešenja Filijale za pomoravski okrug Jagodina uložio žalbu direktoru Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, ali do dana podnošenja pritužbe niste dobili odgovor.

Pritužba je odbačena kao preuranjena jer pritužilac, pre obraćanja ZG, nije iskoristio sva raspoloživa pravna sredstva u cilju zaštite prava. . Istovremeno je pritužiocu ukazano da ima mogućnost da, ukoliko drugostepeni organ ne donese rešenje ni u daljem roku od sedam dana po

njegovom naknadnom zahtevu podnetom drugostepenom organu, po isteku toga roka može podneti tužbu Upravnom sudu zbog nedonošenja zahtevanog akta i tako pokrenete upravni spor.

### ***5. Neupućivanje na rehabilitaciju***

*Primer:* Pritužiteljka nezadovoljna postupanjem prvostepene i drugostepene lekarske komisije Filijale RZZO za Sremski upravni okrug, ali i načinom i postupkom ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i prava na zdravstvenu zaštitu uopšte, podnela je pritužbu i zatraživši od Zaštitnika građana da pronade rešenje za probleme sa kojima se suočava nakon komplikovane operacije.

Nakon sagledavanja navoda pritužbe, priložene dokumentacije i pozitivno pravnih propisa, Zaštitnik nije našao propuste u radu postupajućeg organa. Pritužilja je obavestena da je pritužba odbijena kao neosnovana i istovremeno joj je ukazano da Zaštitnik građana nije ovlašćen za davanje mišljenja iz nadležnosti drugih, u konkretnom slučaju, stručno – medicinskih organa, niti je stručan organ koji raspolaže potrebnim znanjima.

## ***II. Prava iz zdravstvene zaštite***

U 2011. god. Zaštitnik građana je primio veliki broj pritužbi kojima građani ukazuju da im je uskraćeno neko od prava iz oblasti zdravstvene zaštite ili smatraju da im nije pruženo u odgovarajućem obimu i na odgovarajući način. Pojednim pritužbama je ukazivano na izuzetno nekorektan odnos zdravstvenih radnika prema pritužiocima. Takođe, u porastu je i broj primljenih pritužbi kojima su se građani isticali da usled propusta u lečenju, načinjenih dijagnostičkih i/ili lekarskih grešaka, došlo do određenih posledica pa i smrti pacijenata a pojedini pritužioci su od Zaštitnika građana tražili savet kome da se obrate u cilju zaštite prava, dok su pojedni građani očekivali da pokrene odgovarajuće sudske postupke u cilju utvrđivanja odgovornosti postupajućih zdravstvenih radnika. Pritužioci su podnosili pritužbe i na rad i postupanje zdravstvenih komora, a i zaposleni u zdravstvenim ustanovama, kao i strukovni sindikati, obraćali su se Zaštitniku građana tražeći zaštitu prava po osnovu rada.

### ***1.Uskraćivanje pružanja zdravstvene usluge i nepostupanje zaštitnika pacijentovih prava***

*Primer:* Zaštitnik građana je primio pritužbu, kojom je pritužilac iskazao nezadovoljstvo postupanjem odnosno nepostupanjem zaštitnika pacijentovih prava i lekara Instituta za kardiovaskularne bolesti „Dedinje“, u Beogradu.

Uvidom u pritužbu i priloženu dokumentaciju utvrđeno je da je pritužilac, nezadovoljan postupanjem lekara u ovoj zdravstvenoj ustanovi, podneo prigovor zaštitniku pacijentovih prava a istovremeno i pritužbu Zaštitniku

građana.

S obzirom na činjenicu da, u konkretnom slučaju, pre podnošenja pritužbe Zaštitniku građana pritužilac nije pokušao da ostvari i/ili zaštiti ostvarivanje prava pred nadležnim organima uprave – zaštitnikom pacijentovih prava i Ministarstvom zdravlja, obavešten je da je pritužba preuranjena.

## ***2. Izuzetno nekorektno postupanje zdravstvenih radnika***

*Primer:* Zaštitnik građana primio je pritužbu, kojom je tražena od ovog državnog organa zaštita, odnosno ostvarenje prava i sloboda koje garantuje pravni poredak Republike Srbije. Pritužbom je navedeno da je pritužiteljka u Domu zdravlja „dr Sima Milošević“, u Beogradu, kada je odvela svoju maloletnu kćerku na oftamološki pregled, bila izložena šikaniranju od strane medicinske sestre sa tog odeljenja, a da pri tom doktorka, koja je sve vreme bila prisutna, nije uopšte reagovala.

Sagledavajući navode pritužbe, Zaštitnik građana je utvrdio da se u njoj ukazuje na posebno nekorektan postupak prema pritužilji i njenoj maloletnoj kćerki, kao i na uskraćivanje prava građana da zdravstvenu zaštitu ostvaruje uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrednosti, što je garantovano republičkim propisima.

Zaštitnik građana uzeo je u obzir da se iz navoda pritužbe može zaključiti da se njome ukazuje na suštinski nezakonit način rada zdravstvene ustanove kojim se svakodnevno krše prava većeg broja građana – pacijenata te da je opravdano da, primenom člana 25. st. 5. Zakona o Zaštitniku građana, pokrene postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada u poštovanju prava građana i pre nego što su iscrpljena sva raspoloživa pravna sredstva.

Dom zdravlja je u dostavljenom izjašnjenju obavestio Zaštitnika građana da je direktorka ove zdravstvene ustanove, odmah po saznanju za nastali slučaj, održala stručni sastanak sa osobljem Službe za oftamologiju, na kojem je ukazala da se zaposleni prema svim korisnicima zdravstvenih usluga moraju ponašati sa uvažavanjem i poštovanjem, a da se u neposrednom telefonskom kontaktu sa pritužiljom izvinila i istovremeno istakla da je uverena da se ovakav ili sličan događaj neće ponoviti u ovoj zdravstvenoj ustanovi. Istim izjašnjenjem je navedeno da je medicinska sestra sankcionisana novčanom kaznom.

## ***3. Dijagnostička / lekarska greška***

Pritužioci često podnose pritužbe Zaštitniku građana u kojima iznose stav da je prilikom njihovog lečenja, ili članova njihove porodice, usled pogrešne dijagnoze ili načinjene lekarske greške, nastala određena posledica (pogoršanje zdravstvenog stanja i sl.), pa i smrt pacijenta.

### **POGREŠNA DIJAGNOZA**

Primer: Pritužilja je podnetom pritužbom ukazala na propuste u radu lekara Urgentnog centra KC Srbije i Kliničko bolničkog centra Zvezdara prilikom utvrđivanja dijagnoze i lečenja njene, sada pokojne, majke. Istovremeno je istakla da se u cilju ostvarivanja odn zaštite svojih prava, pre podnošenja pritužbe, nije obraćala ni jednom od nadležnih organa (ni unutar zdravstvenih ustanova, ni van njih) jer, kako je navela, sumnja u njihovu objektivnost. U Zaštitniku građana je, kako je istakla, prepoznala organ u koji ima poverenje, i za koji, veruje da može nešto da promeni u sistemu zdravstva u Srbiji.

Pritužilji je upućeno pisano obaveštenje kojim joj je ukazano da Zaštitnik građana u vršenju poslova iz svoje nadležnosti može da postupa samo u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima, a da je neophodno da prethodno pokuša da zaštiti svoja prava iniciranjem odgovarajućih postupaka pred zaštitnikom pacijentovih prava, a potom eventualno i obraćanjem zdravstvenoj inspekciji Ministarstva zdravlja.

S obzirom da iz pritužbe proizilazi da je mišljenja da prilikom lečenja njene majke nije pravovremeno dijagnostikovao zdravstveni problem odnosno da je načinjena greška, pritužilji je ukazano da Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje da se pod stručnom greškom podrazumeva nesavesno lečenje, odnosno zanemarivanje profesionalnih dužnosti u pružanju zdravstvene zaštite, odnosno nepridržavanje ili nepoznavanje utvrđenih pravila i profesionalnih veština u pružanju zdravstvene zaštite, koje dovode do narušavanja, pogoršanja, povrede, gubitka ili oštećenja zdravlja ili delova tela pacijenta.

Takođe je ukazano da lekar odgovara za onu lekarsku grešku koja proizilazi iz njegovog nesavesnog postupanja – dakle za greške koje su nastale povredom standarda dužne pažnje ili usled nedostatka potrebnih znanja i veština. Postoje više vrsta odgovornosti za lekarsku grešku – građanska, krivična, prekršajna i disciplinska. Odgovornost lekara za načinjenu lekarsku stručnu grešku može se utvrditi u postupcima pred različitim organima – pravosudnim i/ili strukovnim, esnafskim, i zavisno od nadležnosti različitih organa mogu se utvrditi različiti oblici odgovornosti koji za sobom povlače različite sankcije, te je pritužilji u tom smislu i dato obaveštenje.



#### **4. Pritužbe u vezi zaštite prava po osnovu rada**

Zaposleni u zdravstvenim ustanovama podnosili su pritužbe Zaštitniku građana, u kojima su ukazivali da im je pojedino pravo po osnovu rada uskraćeno ili ograničeno.

##### **NEODOBRENA SPECIJALIZACIJA ZAPOSLENOM**

*Primer 1:* Pritužilja se obratila Zaštitniku građana izražavajući nezadovoljstvo postupanjem Doma zdravlja „dr Jovan Jovanović Zmaj“, Stara Pazova, gde je u stalnom radnom odnosu doktora medicine, zbog okolnosti da joj, uprkos brojnim molbama, nije odobrena specijalizacija kliničke biohemije. Od Zaštitnika građana zatražila je da joj, u „saradnji sa Ministarstvom zdravlja pomogne da bude upućena na specijalizaciju i izmeni odluku kojom je odbijen njen zahtev“. Pritužilja je obaveštena da Zaštitnik građana nije ovlašćen da zastupa građane pred drugim organima ili da u njihovo ime sastavlja predloge i druge pravne akte, niti ima ovlašćenja da menja odluke nadležnih organa.

##### **SAMOVOLJA MEDICINSKIH RADNIKA**

*Primer 2:* Pritužilac je podneo pritužbu Zaštitniku građana kojom je istakao da nepravilnim postupanjem i samovoljom pojedinih medicinskih radnika u Institutu za ortopedsko – hiruške bolesti „Banjica“, se narušavaju prava zaposlenih a da je njemu nezakonito prestao radni odnos. Pritužilac obavešten da u cilju zaštite svojih prava na rad i po osnovu rada, ima mogućnost podnošenja tužbe nadležnom sudu radi poništaja rešenja o otkazu ugovora o radu, kao i obraćanja Inspekciji rada zahtevom za odlaganje izvršenja predmetnog rešenja.

Sindikati medicinskih radnika su se tokom 2011. god. više puta obraćali Zaštitniku građana ukazujući na probleme sa kojima se zaposleni u zdravstvu suočavaju, prvenstveno u ostvarivanju prava po osnovu rada (višegodišnji radno angažovanje na određeno vreme, neusklađenost ugovora o radu sa zakonskim i podzakonskim propisima, preopterećenost izabranog lekara administrativnim radnjama...).

U 2011. god. Zaštitnik građana je posebnu pažnju u svom radu posvetio kontroli pravilnosti i zakonitosti rada zdravstvenih usluga prilikom pružanja zdravstvenih usluga u dopunskom radu. Postupke kontrole pravilnosti i zakonitosti rada zdravstvenih usluga Zaštitnik građana je sprovodio postupajući po primljenoj pritužbi, ali i po sopstvenoj inicijativi.

## *Pružanje zdravstvenih usluga u Domu zdravlja Voždovac u Beogradu u dopunskom radu*

*Primer:* Zaštitnik građana je početkom 2011. god. primio pritužbu kojom je ukazano na navodno posebno nekorektno postupanje Doma Zdravlja Voždovac prilikom ostvarivanja prava iz zdravstvenog osiguranja. Pritužbom je istaknuto da je, zbog promena na dojci koje je zapazila, pritužilja otišla na pregled kod izabranog lekara opšte prakse, u Domu zdravlja Voždovac u kome ima otvoren zdravstveni karton. Izabrani lekar joj je posle pregleda izdao uput za specijalistički pregled – ultrazvučni pregled dojke. Po uputu za specijalistički pregled koji je izdat u decembru 2010. godine, u Službi za radiološku i ultrazvučnu dijagnostiku pregled je zakazan za gotovo šest meseci kasnije. Na pitanje da li se pregled, zbog prirode moguće bolesti može obaviti brže, pacijentkinja je obaveštena da ultrazvučni pregled dojke može biti obavljen i u roku od nekoliko dana, ali u dopunskom radu, „van radnog vremena lekara“ u istoj zdravstvenoj ustanovi, što je usluga koja se posebno plaća.

Pritužilja smatra da je, s obzirom na sve okolnosti, suštinski bila primorana da zakaže pregled u okviru dopunskog rada, a ne da na njega čeka 6 meseci. Od strane zdravstvenog radnika Službe za radiološku i ultrazvučnu dijagnostiku je obaveštena da može doći na pregled u određenom terminu. Prilikom ponovnog telefonskog kontakta, zdravstveni radnik joj je promenio vreme pregleda. Pacijentkinja je toga dana otišla na zakani pregled, a kada je izvršen usluga joj je naplaćena i izdat joj je blok račun i fiskalni račun na kome je naznačeno prvo vreme zakazivanja.

Postupajući po primljenoj pritužbi u postupku kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Doma zdravlja Voždovac, u Beogradu, Zaštitnik građana je utvrdio da su u ovoj zdravstvenoj ustanovi načinjeni propusti na štetu prava građana – podnosioca pritužbe i drugih, kao i prava zaposlenih u zdravstvenoj ustanovi.

Kršenja prava građana posledica su nezakonitog i nepravilnog načina na koji je organizovan dopunski rad radi pružanja zdravstvenih usluga - rentgen i ultrazvučnih pregleda. U ovoj zdravstvenoj ustanovi pacijentima sa lekarskim uputom nisu u propisanom roku od 30 dana obavljani specijalističko - konsultativni i dijagnostički pregledi – ultrazvučni pregledi, niti su pacijenti na podoban način obaveštavani o svojim pravima za slučaj da se pregled ne može obaviti za 30 dana, već su pregledi zakazivani za i do 8 meseci unapred, dok je pacijentima istovremeno nuđeno da pregled na koji su upućeni obave u dopunskom radu lekara i drugog medicinskog osoblja, u roku od nekoliko dana, za šta treba posebno da plate. Dopunski rad obavljan je u vreme redovnog radnog vremena ustanove. Dopunski rad obavljan je bez Zakonom propisane saglasnosti Ministarstva zdravlja a ugovori o dopunskom radu zaključivani su sa radiolozima, koji inače imaju skraćeno radno vreme zbog štetnosti uslova rada po njihovo zdravlje.

Radi otklanjanja uočenih nedostataka upućene su preporuke Domu zdravlja da bez odlaganja prestane sa dopunskim radom bez propisane formalne

saglasnosti Ministarstva zdravlja. I po eventualnom dobijanju saglasnosti, Dom zdravlja Voždovac sam će obustaviti dopunski rad ako i čim utvrdi da je prestao da postoji bilo koji od uslova za dobijanje saglasnosti, a posebno ako se formira lista zakazivanja, ukoliko je vreme zakazivanja duže od 30 dana, za pacijente osiguranike obaveznog zdravstvenog osiguranja, i o tome će obavestiti Ministarstvo zdravlja.

Takođe, preporučeno je da Dom zdravlja vrati građanima – pacijentima novčani iznos koji su platili za zdravstvene usluge koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem, a koje su izvršene u dopunskom radu od 01.

06. 2010. god. (od kada Dom zdravlja obavlja dopunski rad bez propisane saglasnosti Ministarstva zdravlja). Direktor je preporučeno da uputi pisano uputstvo svim organizacionim jedinicama u kojima se vrše dijagnostički pregledi – laboratorijske analize, rentgen pregledi i ultrazvučni pregledi, kojim će zaposlenima ukazati na obavezu pružanja usmenog obaveštenja pacijentima o njihovim pravima za slučaj da se indikovana medicinska usluga ne može izvršiti u roku od 30 dana.

Dom zdravlja je u svemu postupio po preporukama Zaštitnika građana.

### ***Postupci kontrole zdravstvenih ustanova pokrenuti po sopstvenoj inicijativi***

Informacije do kojih je došao Zaštitnika građana tokom postupaka kontrole Doma zdravlja Voždovac, u Beogradu, kao i Institutu za onkologiju Vojvodina, u Sremskoj Kamenici ukazuju na kršenje propisa u pojedinim zdravstvenim ustanovama. Te informacije su izazvale veliku pažnju javnosti i strukovnih udruženja.

Polazne informacije Zaštitnik građana je pribavio od Ministarstva zdravlja Republike Srbije<sup>103</sup>. Naime, u cilju utvrđivanja da li je Ministarstvo zdravlja postupalo u skladu sa zakonom propisanim obavezama u pogledu vršenja nadzora nad radom zdravstvenih ustanova u kojima se organizuje i obavlja dopunski rad, zatražene su informacije o broju slučajeva je Ministarstvo zdravlja u prethodnoj godini sprovedo nadzor nad radom zdravstvenih ustanova obuhvaćenih Planom mreže, a koji je za predmet imao kontrolu organizovanja i obavljanja dopunskog rada, kao i precizni podaci o tim zdravstvenim ustanovama. Istovremeno je zatražena i informaciju o ishodu sprovedenih postupaka, kao i odgovarajuću dokumentaciju vezanu za sprovedeni nadzor. Takođe, zatražene su informacije o zdravstvenim ustanovama po čijim je zahtevima za utvrđivanje ispunjenosti uslova za obavljanje dopunskog rada Ministarstvo nakon 01. 8. 2010. god. dalo pozitivno mišljenje, kao i period na koji se odnosi dato mišljenje.

Aktom Ministarstva zdravlja br. 072-00-00145/2011-02 od 14. 3. 2011. god. navedeno je da *ciljne kontrole u vezi sa dopunskim radom izvršene su 2008. god. i 2009. god. radi sagledavanja da li je i u kojim ustanovama organizovan dopunski rad i za*

---

<sup>103</sup> 117-370/11 – Zaštitnik građana – Ministarstvo zdravlja RS.

*pružanje kojih zdravstvenih usluga, a da u 2010. god. inspektori nisu vršili ciljane kontrole. Istovremeno, u prilogu akta su dostavljene „...neke od mera koje su zdravstveni inspektori preduzeli...“. Međutim, informacije sa precizno traženim podacima su izostale.*

Imajući u vidu da na osnovu dobijenih informacije nedvosmisleno proizilazi da Ministarstvo zdravlja, kao organ koji je nadležan da sprovodi nadzor nad zakonitošću rada zdravstvenih ustanova u smislu Zakona o zdravstvenoj zaštiti<sup>104</sup>, nije preduzimao potrebne aktivnosti iz svoje nadležnosti, Zaštitnik građana je posebnu pažnju posvetio prikupljanju podataka vezanih za organizovanje dopunskog rada i vođenje lista zakazivanja i čekanja na pružanje zdravstvenih usluga, kao i radu zaštitnika pacijentovih prava.

Polazeći od Ustavom i Zakonom uspostavljene obaveze i dužnosti Zaštitnika građana da se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih sloboda i prava<sup>105</sup>, Zaštitnik građana sproveo je u februaru/martu 2011. godine postupke kontrole rada pet zdravstvenih ustanova. Prevashodni cilj sprovedenih postupka bio je da se utvrdi da li je pri obavljanju zakonom propisanih poslova pružanja medicinskih usluga pacijentima u tim zdravstvenim ustanovama bilo propusta koji za posledicu imaju kršenje prava građana. Zaštitnik građana je pri tom je posebno imao u vidu da je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti utvrđeno da svaki građanin ima pravo da zdravstvenu zaštitu ostvaruje uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrednosti, odnosno ima pravo na fizički i psihički integritet i na bezbednost njegove ličnosti, kao i na uvažavanje njegovih moralnih, kulturnih, religijskih i filozofskih ubeđenja<sup>106</sup>, kao i propisano pravo pacijenta na sve vrste informacija nezavisno od stanja zdravlja, zdravstvene službe i načina kako je koristi, kao i na sve informacije koje su na osnovu naučnih istraživanja i tehnoloških inovacija dostupne (čl. 27.).

Kriterijumi za odabir zdravstvenih ustanova zdravstvenih ustanova u kojima su sprovedeni postupci kontrole pravilnosti rada, bili su različiti nivoi zdravstvene delatnosti - od primarnog do tercijalnog nivoa, i različiti upravni okruzi. Sprovedeni su postupci kontrole pravilnosti i zakonitosti rada sledećih zdravstvenih ustanova:

1. Klinički centar Niš<sup>107</sup>,
2. Dom zdravlja Šabac<sup>108</sup>,
3. Opšta bolnica Užice<sup>109</sup>,
4. Zdravstveni centar „Sveti Luka“ Smederevo<sup>110</sup> i
5. Zdravstveni centar Kladovo<sup>111</sup>.

---

<sup>104</sup> Čl. 242. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Sl. Glasnik RS“ br. 107/05 ... 99/10).

<sup>105</sup> Zakon o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“ br.79/2005 i 54/2007), član 1. st. 2.

<sup>106</sup> Čl. 25. st. 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti.

<sup>107</sup> 117- 225/11 – Zaštitnik građana – Klinički centar Niš

<sup>108</sup> 117-371/11 – Zaštitnik građana – Dom zdravlja Šabac.

<sup>109</sup> 117-519/11 – Zaštitnik građana – Opšta bolnica Užice.

<sup>110</sup> 117-520/11 – Zaštitnik građana – Zdravstveni centar „Sveti Luka“ Smederevo.

<sup>111</sup> 117-646/11- Zaštitnik građana – Zdravstveni centar Kladovo.

Postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada zdravstvenih ustanova obuhvatao je:

- obaveštavanje zdravstvene ustanove o pokretanju postupka;
- poseta zdravstvenoj ustanovi i razgovor predstavnika Stručne službe Zaštitnika građana sa direktorom ustanove;
- uvid u dokumentaciju i podatke kojima zdravstvena ustanova raspolaže, a koja je od značaja za postupak koji ZG vodi odn. za ostvarivanje cilja njegovog preventivnog delovanja;
- sačinjavanje beleške o obavljenom nadzoru u zdravstvenoj ustanovi i dostavljanje zdravstvenoj ustanovi;
- sagledavanje prikupljene dokumentacije i zahtev za naknadno dostavljanje dodatno potrebne dokumentacije;
- ocena pravilnosti rada zdravstvene ustanove prilikom organizovanja i obavljanja dopunskog rada, kao i vođenje evidencije o listama čekanja odn. zakazivanja za pružanje zdravstvenih usluga;
- obaveštenje zdravstvenoj ustanovi o ishodu postupka.

Dobijene informacije:

**Dopunski rad** – U Kliničkom centru Niš i Opštoj bolnici Užice obavlja se dopunski rad. Klinički centar Niš pruža zdravstvene usluge u dopunskom radu bez prethodno dobijene saglasnosti Ministarstva zdravlja na Plan za obavljanje dopunskog rada. Aktom Ministarstva zdravlja br. 130-01-0046/2010-02 od 15. 7. 2010. god. utvrđeno je da Opšta bolnica Užice ispunjava uslove za organizovanje dopunskog rada u Službi za ortopediju i traumatologiju i Službi oftamologije.

U preostale tri zdravstvene ustanove – Dom zdravlja Šabac, Zdravstveni centar „Sveti Luka“ Smederevo i Zdravstveni centar Kladovo, zdravstvene usluge se pružaju isključivo u okviru redovnog radnog vremena. Kao razlog neorganizovanja dopunskog rada direktori odn. pomoćnici direktora istakli su da smatraju bi organizovanje dopunskog rada doneo poprilično teškoća, uz bojazan da ne bi mogao da se obavlja u svemu u skladu sa zakonskim propisima.

**Liste čekanja – liste zakazivanja** – u ZC Kladovo i DZ Šabac ne postoji potreba za zakazivanjem pregleda, a u ZC „Sveti Luka“ na zdravstvene preglede, kako prve tako i kontrolne, ne čeka se duže od 30 dana. U Opštoj bolnici Užice, ukoliko nije moguće pružiti određenu zdravstvenu uslugu u roku od narednih 30 dana, pacijentima se izdaje potvrda o čemu se uredno vodi evidencija.

U Kliničkom centru Niš za pružanje zdravstvenih usluga u Centru za radiologiju postoje **liste čekanja**, tako da se na snimanje na magnetnoj rezonanci čeka oko 2 i po meseca, CT vrata oko 20ak dana a tela nepuna 2 meseca.

**Kadar** – u svim zdravstvenim ustanovama je istaknuto da nedostaju doktori svih specijalnosti, najčešće specijalista radiologije ali i opšte prakse, patologije, ginekologije i dr.

Takođe, u svim zdravstvenim ustanovama dobijene su identične informacije vezane za upućivanje lekara na specijalizacije, obezbeđivanje adekvatne zamene u vreme trajanja specijalizacije i povratak lekara nakon završene specijalizacije. Naime, zdravstvenoj ustanovi se odobrava specijalizacija određenog profila isključivo iz razloga postojanja potrebe u toj zdravstvenoj ustanovi za konkretnom specijalnošću. Plan stručnog usavršavanja donosi zdravstvena ustanova na osnovu plana razvoja kadrova u zdravstvu koji donosi ministar. Zdravstvena ustanova donosi odluku o upućivanju lekara na specijalizaciju, na koju ministar daje saglasnost, obično nakon sprovedenog internog konkursa. Zdravstvena ustanova i lekar specijalizant zaključuju ugovor o upućivanju na specijalizaciju. Od vrste specijalizacije zavisi dužina odsutnosti konkretnog lekara iz zdravstvene ustanove. Komisija za racionalizaciju kadrova Ministarstva zdravlja odsutnost lekara zbog specijalizacije ne priznaje kao razlog za iskazanu potrebu za povećanjem broja zaposlenih (lekar na specijalizaciji i dalje je u radnom odnosu u toj zdravstvenoj ustanovi i brojčano ulazi u kvotu zaposlenih, iako je fizički odsutan). Za vreme njegove odsutnosti zdravstvena ustanova obično sa drugim lekarom zasniva radni odnos na određeno. Republički zavod za zdravstveno osiguranje ne odobrava sredstva za isplatu zarada lekara na zamenu odsutnog specijalizanta, tako da zdravstvene ustanove iz sopstvenih izvora obezbeđuju sredstva za plate tih lekara.

Poseban problem, po navodima predstavnika zdravstvenih ustanova, sa kojim su se sve zdravstvene ustanove suočile je da doktor, po završenoj specijalizaciji, ne ispoštuje ugovornu obavezu i ne vrati se u zdravstvenu ustanovu koja ga je uputila na specijalizaciju, i pored činjenice da je na konkretnu specijalizaciju upućen isključivo zbog potrebe te zdravstvene ustanove.

*Saradnja sa resornim ministarstvom* – predstavnici zdravstvenih ustanova, osim ZC Kladovo, istakli su da ne nailaze na razumevanje Ministarstva zdravlja u pogledu rešavanja problema nedostajućeg kadra. Na odgovore Komisije za racionalizaciju kadrova, po zahtevima za odobrenje povećanja broja zaposlenih, čekaju jako dugo, i obično su dobijeni negativni odgovori.

Državni službenici Ministarstva zdravlja, po navodima predstavnika zdravstvenih ustanova, davali su usmena objašnjenja predstavnicima zdravstvenih ustanova koja su u suprotnosti sa zakonskim propisima. Prilikom neposrednog nadzora od predstavnika više zdravstvenih ustanova, kao npr. DZ Voždovac, dobijene su usmene preporuke o obavljanju dopunskog rada. Konkretno, informacija o mogućnosti nesmetanog nastavka obavljanja dopunskog rada nakon isteka vremena važenja prethodno pribavljene saglasnosti, je dobijena „od osobe iz Ministarstva koja je zadužena za dopunski rad“ na sastanku predstavnika Ministarstva zdravlja sa predstavnicima zdravstvenih ustanova koji je tokom aprila ili maja 2010. god. održan u Institutu za javno zdravlje „dr Milan Jovanović Batut“.

Na zahtev zdravstvenih ustanova za dobijanje saglasnosti na plan za obavljanje dopunskog rada Ministarstvo ne odgovara ni nakon više meseci.

Npr. po zahtevu Kliničkog centra Niš i Opšte bolnice Užice (za magnetnu rezonancu), koji su podneti u novembru 2010. god., nisu dobijeni odgovori do dana sprovođenja nadzora.

Zdravstvena inspekcija je u svim zdravstvenim ustanovama vršila inspekcijski nadzor, ali ni u jednoj predmet nadzora nije bilo obavljanje dopunskog rada.

*Saradnja sa Republičkim zavodom za zdravstveno osiguranje* – zdravstvene ustanove nisu ukazivale na nedovoljnu saradnju sa RZZO. Ali, sagledavanjem dokumentacije pribavljene u KC Niš, utvrđeno je da je RZZO sa ovom zdravstvenom ustanovom zaključio ugovor o pružanju zdravstvenih usluga koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem, za koje su formirane liste čekanja, u dopunskom radu a da zdravstvena ustanova u momentu zaključenja ugovora nije ispunjavala elementarne uslove za otpočinjanje sa dopunskim radom.

*Zaštitnik pacijentovih prava* – u svim zdravstvenim ustanovama pravnik, pored drugih poslova, postupa i po pritužbama pacijenata. U ZC Kladovo zaštitnik pacijentovih prava je jedini pravnik u toj zdravstvenoj ustanovi.

Način postupanja po pritužbama, odgovori upućeni pacijentima, kako u pogledu forme tako i sadržine, bitno se razlikuju. Postupanje pojedinih zaštitnika pacijentovih prava po primljenom prigovoru, kao npr. u Kliničkom centru Niš, svodi se na prosleđivanje kopija prigovora lekaru, ili drugom zdravstvenom radniku na čiji rad se odnosi, i njegovog odgovora pacijentu bez ikakvog nalaza.

Kao primeri dobre prakse mogu se navesti postupanja zaštitnika pacijentovih prava u DZ Šabac, ZC „Sveti Luka“ Smederevo i ZC Kladovo, gde se po primljenom prigovoru pacijenta sprovodi postupak u kome se utvrđuju odlučne činjenice za utvrđivanje osnovanosti prigovora i o nalazu, sa pravnom poukom, obaveštava pacijent.

Broj primljenih prigovora pacijenata tokom 2010. god kreće se od 7 (zdravstveni centri Kladovo i Smederevo) do 50 (Klinički centar Niš).

Periodične izveštaje, šestomesečne i godišnje, svi redovno dostavljaju Ministarstvu zdravlja. Po svojoj sadržini godišnji izveštaji su različiti, zajedničko za sve je da sadrže broj primljenih pisanih prigovora pacijenata u posmatranom periodu. Međutim, samo izveštaji zaštitnika pacijentovih prava u ZC Kladovo i ZC „Sveti Luka“ Smederevo sadrže pregledne podatke o broju pod kojim je zaveden prigovor, datumu prijema, ime pacijenta, na šta se odnosio, preduzetim merama i datum upućenog odgovora.

U svim zdravstvenim ustanovama je istaknuto da niko od njih nije dobio ni jednu povratnu informaciju, niti im je poznato da li se ti podaci od strane Ministarstva na bilo koji način obrađuju i sistematizuju, kao ni u koje se svrhe koriste.

Od momenta ustanovljavanja zaštitnika pacijentovih prava, najpre 2002. god. po osnovu odluke ministra zdravlja, pa kasnije i kada je zakonom propisana

obaveza ustanovljavanja zaštitnika pacijentovih prava u svim zdravstvenim ustanovama, Ministarstvo zdravlja je organizovalo samo dva edukativna sastanka sa njima.

Dokumentacija, pribavljena prilikom sprovedenog neposrednog nadzora u zdravstvenoj ustanovi, pažljivo je sagledana od strane Stručne službe ZG. Posebno je cenjena usaglašenost pribavljenih dokumenata sa pozitivno pravnim propisima koji regulišu ostvarivanje prava na zdravstveno osiguranje i zdravstvenu zaštitu. Kako su ZG, nakon sagledavanja primljenih informacija i uvida u priloženu dokumentaciju, a u cilju ocene pravilnosti i zakonitosti rada Kliničkog centra Niš, ovom organu su ostala nerazjašnjena određena pitanja vezana za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika u ovoj zdravstvenoj ustanovi, zatražena je dodatna dokumentacija. Po kompletiranju relevantne dokumentaciji, uočeno je da je Republički zavod za zdravstveno osiguranje sa ovom zdravstvenom ustanovom zaključio ugovor o pružanju zdravstvenih usluga koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem, za koje su formirane liste čekanja, u dopunskom radu a da zdravstvena ustanova u momentu zaključenja ugovora nije ispunjavala elementarne uslove za otpočinjanje sa dopunskim radom, te je od RZZO zatraženo izjašnjenje o ovim okolnostima.

*Ocena pravilnosti rada zdravstvene ustanove* - Kao što je već istaknuto, tokom sprovođenja postupka kontrole rada zdravstvene ustanove posebna pažnja je posvećena sagledavanju organizova i obavljanja dopunskog rada, kao i vođenju evidencije o listama čekanja odn. zakazivanja za pružanje zdravstvenih usluga.

Da bi mogao u potpunosti da se sagleda pravilnost i zakonitost rada zdravstvene ustanove prilikom organizovanja i obavljanja dopunskog rada, ZG je sagledao i zakonske i podzakonske propise koji regulišu ove oblasti.

Odredbama čl 199. (u primeni do 01. 12. 2010. god.) odnosno čl. 200. (u primeni od 01. 12. 2010. god.) *Zakona o zdravstvenoj zaštiti propisano je da zdravstveni radnik zaposlen u zdravstvenoj ustanovi i privatnoj praksi, koji radi puno radno vreme, može obavljati određene poslove zdravstvene delatnosti iz svoje struke kod svog poslodavca, odnosno kod drugog poslodavaca, van redovnog radnog vremena, zaključivanjem ugovora o dopunskom radu sa direktorom zdravstvene ustanove, odnosno osnivačem privatne prakse. Istovremeno je propisano da se ugovor o dopunskom radu može zaključiti, između ostalog, za pružanje zdravstvenih usluga zdravstvena ustanova pruža za potrebe organizacije obaveznog zdravstvenog osiguranja za koje ne može na drugačiji način da obezbedi odgovarajući kadar, kao i za pružanje zdravstvenih usluga koje zdravstvena ustanova pruža za potrebe lica koja nemaju svojstvo osiguranog lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje. Zaposleni zdravstveni radnik koji obavlja poslove po osnovu ugovora o dopunskom radu, u može obavljati te poslove u ukupnom vremenu koje ne može biti duže od jedne trećine punog radnog vremena.*

Odredbama čl. 25. istog Zakona propisano da svaki građanin ima pravo da zdravstvenu zaštitu ostvaruje uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrednosti, odnosno ima pravo na fizički i psihički



integritet i na bezbednost njegove ličnosti, kao i na uvažavanje njegovih moralnih, kulturnih, religijskih i filozofskih ubeđenja. Istovremeno je propisano pravo pacijenta na sve vrste informacija nezavisno od stanja zdravlja, zdravstvene službe i načina kako je koristi, kao i na sve informacije koje su na osnovu naučnih istraživanja i tehnoloških inovacija dostupne (čl. 27.).

Pravilnikom o načinu, postupku i uslovima za obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika u zdravstvenoj ustanovi ili privatnoj praksi uređuje se način, postupak i uslovi, kao i druga pitanja od značaja za organizovanje i obavljanje dopunskog rada zdravstvenih radnika u zdravstvenoj ustanovi ili privatnoj praksi. Zdravstveni radnik zaposlen u zdravstvenoj ustanovi i privatnoj praksi, koji radi puno radno vreme, može obavljati određene poslove zdravstvene delatnosti iz svoje struke kod svog poslodavca, odnosno kod drugog poslodavca, van redovnog radnog vremena - dopunski rad, zaključivanjem ugovora o dopunskom radu sa direktorom zdravstvene ustanove, odnosno osnivačem privatne prakse (čl. 2. Pravilnika). Pravilnik je propisao, identično kao i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, za koje vrste zdravstvenih usluga se može zaključiti ugovor o dopunskom radu - koje nisu obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem u pogledu sadržaja, obima i standarda, odnosno za zdravstvene usluge koje se ne ostvaruju u skladu sa načinom i postupkom ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja; koje zdravstvena ustanova pruža za potrebe organizacije obaveznog zdravstvenog osiguranja, a za koje ne može na drukčiji način da obezbedi odgovarajuće zdravstvene radnike kao i za pružanje zdravstvenih usluga koje zdravstvena ustanova pruža za potrebe lica koja nemaju svojstvo osiguranog lica u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje (čl. 2. st. 2). Zdravstvena ustanova, odnosno privatna praksa dužna je da organizuje dopunski rad u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita i ovim pravilnikom (čl. 2. st. 3.).

Za zdravstvenu ustanovu iz Plana mreže zdravstvenih ustanova Ministarstvo utvrđuje da li zdravstvena ustanova ispunjava zakonom i Pravilnikom propisane uslove za organizovanje dopunskog rada, *odnosno za ostvarivanje ciljeva i zadataka organizovanja dopunskog rada. Zdravstvena ustanova može otpočeti sa obavljanjem dopunskog rada kada Ministarstvo utvrdi da za to ispunjava propisane uslove (čl. 5. Pravilnika). Pravilnikom je propisano i da* zdravstvena ustanova može organizovanjem dopunskog rada da obavlja one zdravstvene usluge, odnosno zdravstvenu zaštitu koja se ne obezbeđuje iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja u skladu sa zakonom o zdravstvenom osiguranju (čl. 9).

*Zakonom o zdravstvenom osiguranju* propisan je krug fizičkih lica obuhvaćenih obaveznim osiguranjem - osiguranici (čl. 17. – 22.), kao i koje se zdravstvene usluge obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Odredbama čl. 45. ovog Zakona propisani su iznosi u procentima od cene zdravstvene usluge koji se obezbeđuju iz sredstava obaveznog osiguranja za ostvarivanje taksativno pobrojanih prava osiguranim licima na zdravstvenu zaštitu. Istim Zakonom propisano je da za određene vrste zdravstvenih usluga koje se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja i koje nisu

hitne može se utvrditi redosled korišćenja - lista čekanja, u zavisnosti od medicinskih indikacija i zdravstvenog stanja osiguranog lica, kao i datuma javljanja zdravstvenoj ustanovi, s tim da vreme čekanja ne može da bude takvo da ugrozi zdravlje ili život osiguranog lica. Republički zavod donosi opšti akt kojim utvrđuje vrste zdravstvenih usluga za koje se utvrđuje lista čekanja, kao i kriterijume i standardizovane mere za procenu zdravstvenog stanja pacijenata i za stavljanje na listu čekanja, najduže vreme čekanja za zdravstvene usluge, neophodne podatke i metodologiju za formiranje liste čekanja (čl. 56. st. 1. i 2.).

*Pravilnikom o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja* taksativno su pobrojane zdravstvene usluge za koje se može utvrditi lista čekanja (čl. 64. st. 3.).

Organizacija zdravstvenog osiguranja uređena je *Zakonom o zdravstvenom osiguranju*, kojim je propisano da obezbeđivanje i sprovođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja obavlja Republički zavod za zdravstveno osiguranje. Republički zavod vrši javna ovlašćenja u obezbeđivanju i sprovođenju zdravstvenog osiguranja, kao i u rešavanju o pravima i obavezama iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, u skladu sa ovim zakonom (čl. 208.). Radi obezbeđivanja i sprovođenja zdravstvenog osiguranja na teritoriji Republike obrazuju se filijale i Pokrajinski zavod (čl. 210. st. 1.). Ovlašćenja i odgovornosti filijale, teritorijalna organizacija ispostava filijala, ovlašćenja i odgovornosti Pokrajinskog zavoda, kao i druga pitanja od značaja za rad filijala, odnosno Pokrajinskog zavoda, uređuju se zakonom i statutom Republičkog zavoda (čl. 210. st. 4. ).

Odredbom čl. 186. Zakona o zdravstvenom osiguranju propisana je obaveza Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje da organizuje i sprovodi kontrolu izvršavanja zaključenih ugovora sa davaocima zdravstvenih usluga i sprovođenja zaključenih ugovora između filijala i davalaca zdravstvenih usluga. *Pravilnikom o kontroli sprovođenja zaključenih ugovora sa davaocima zdravstvenih usluga* uređena je organizacija, način i postupak sprovođenja zaključenih ugovora između Republičkog zavoda i davalaca zdravstvenih usluga.

*Zakonom o zdravstvenoj zaštiti* garantuje pravo na prigovor pacijentu, kome je uskraćeno, odnosno pacijentu koji nije zadovoljan pruženom zdravstvenom uslugom, odnosno postupkom zdravstvenog ili drugog radnika zdravstvene ustanove. Prigovor se može podneti zdravstvenom radniku koji rukovodi procesom rada ili licu zaposlenom u zdravstvenoj ustanovi koje obavlja poslove zaštite pacijentovih prava - zaštitnik pacijentovih prava. Zdravstvena ustanova dužna je da organizuje rad zaštitnika pacijentovih prava a direktor zdravstvene ustanove određuje zaštitnika pacijentovih prava. O svom radu podnosi mesečni izveštaj o podnetim prigovorima direktoru zdravstvene ustanove, a šestomesečni i godišnji izveštaj upravnom odboru zdravstvene ustanove i Ministarstvu. Zaštitnik pacijentovih prava samostalan je u svom radu i direktor zdravstvene ustanove, odnosno drugi zdravstveni radnik ne može uticati na njegov rad i odlučivanje (čl. 39.).

Nakon sprovedenih postupaka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada navedenih zdravstvenih ustanova (prikupljanja informacija u neposrednom razgovoru sa predstavnicima zdravstvenih ustanova i uvida u dokumentaciju vezanu za obavljanje dopunskog rada i vođenje lista zakazivanja i čekanja na pružanje zdravstvenih usluga):

nisu utvrđene nepravilnosti u radu Dom zdravlja Šabac, Opšte bolnice Užice, Zdravstvenog centra „Sveti Luka“ Smederevo i Zdravstvenog centra Kladovo - nakon sprovedenih postupaka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada preostale četiri zdravstvene ustanove nisu utvrđene nepravilnosti.

Utvrđene nepravilnosti u radu Kliničkog centra Niš (KC Niš) i Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje (RZZO):

1. KC Niš nezakonito i nepravilno obavlja dopunski rad, na štetu prava pacijenata i zaposlenih. Dopunski rad otpočeo je i obavlja se bez akta Ministarstva zdravlja kojim se utvrđuje da su u KC Niš ispunjeni uslovi za obavljanje dopunskog rada, što propis zasnovan na zakonu predviđa kao prethodni uslov za obavljanje tog rada.

2. Za dopunski rad u 2011. godini KC Niš angažovao je svoje zaposlene van njihovog redovnog radnog vremena, ali bez ugovora o obavljanju dopunskog rada, a u 2010. god. angažovao je zaposlene po ugovoru o obavljanju dopunskog rada, za čije zaključivanje nije bilo propisanih uslova. Sa troje zaposlenih KC Niš zaključio je u 2010. godini po dva paralelna ugovora o dopunskom radu, za isti vremenski period, tako da su dopunski radi obavljali dvostruko. Tokom 2010. godine, KC Niš zaključivao je ugovore o dopunskom radu i sa zaposlenima koji rade skraćeno radno vreme zbog štetnosti uslova rada po njihovo zdravlje.

3. RZZO nezakonito je zaključio ugovor sa KC Niš o pružanju određenih zdravstvenih usluga koje su obuhvaćene obaveznim zdravstvenim osiguranjem u dopunskom radu, iako Ministarstvo zdravlja prethodno nije utvrdilo postojanje uslova za obavljanje dopunskog rada, što je zakonom propisan uslov za zaključivanje ugovora te vrste sa RZZO.

Zaštitnik građana je uputio preporuke KC Niš i RZZO radi otklanjanja uočenih nedostataka u radu, kao i u cilju unapređenja ostvarivanja prava građana i sprečavanja sličnih propusta u budućnosti. *Kliničkom centru* preporučeno je da:

1) bez odlaganja prestane sa organizovanjem i obavljanjem dopunskog rada za koji nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi i Ministarstvo zdravlja nije utvrdilo ispunjenost tih uslova.

2) vrati novac RZZO koji je uplaćen na ime izvršenih zdravstvenih usluga iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u dopunskom radu počev od 17. 6. 2010. god. pa do dana dobijanja akta Ministarstva zdravlja kojim se utvrđuje da su ispunjeni uslovi za obavljanje dopunskog rada.

3) Upravni odbor KC Niš razmotriće stepen pojedinačne odgovornosti rukovodstva Centra za utvrđene propuste i doneti potrebne mere,

uključujući razrešenja odgovornih lica, a po potrebi pokrenuti i druge zakonom predviđene postupke i o tome obavestiti Zaštitnika građana.

4) Uбудuće, i po eventualnom dobijanju saglasnosti Ministarstva zdravlja, neće zaključivati ugovore o dopunskom radu sa zaposlenima koji zbog štetnosti uslova rada rade skraćeno radno vreme.

**RZZO** preporučeno je da identifikuje službeno lice Zavoda koje je odgovorno za zaključivanje ugovora sa KC Niš o pružanju zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja za 2010. god. organizovanjem dopunskog rada zdravstvenih radnika, za čije zaključivanje se nisu bili stekli zakonom propisani uslovi. Zavod će, odgovornom licu, ili licima, zavisno od stepena utvrđene odgovornosti, izreći odgovarajuće disciplinske sankcije i o tome obavestiti Zaštitnika građana.

*Postupanje po upućenim preporukama* - KC Niš je postupio po preporuci, dok je RZZO delimično postupio.

### **Opšta ocena**

Prikupljeni podaci, ostvaren neposredan nadzor i dobijene informacije od organa uprave, daju dovoljno osnova za zaključak da je otežano ostvarivanje određenih prava pacijenata, s jedne strane, kao i uskraćena određena prava zdravstvenih radnika, s druge strane. Do uskraćivanja odn. otežanog ostvarivanja određenih prava iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, kao i po osnovu rada, dolazi postupanjem nadležnih organa uprave suprotno normama pozitivnog prava.

Uočeno je da zdravstvene ustanove u kojima se obavlja zdravstvena delatnost na primarnom i sekundarnom nivou, kao i zdravstvene ustanove u manjim mestima u unutrašnjosti više vode računa o ispunjenosti zakonskih uslova za pružanje određenih zdravstvenih usluga a što je u direktnoj vezi sa poštovanjem prava građana, kako pacijenata tako i zdravstvenih radnika.

Kad je u pitanju mehanizam zaštite prava pacijenata, najbitniju ulogu imaju zaštitnici prava pacijenata. Za ovu ulogu angažovani su pravnici zaposleni u institucijama zdravstvene zaštite, koji pored drugih „redovnih“ poslova postupaju i po pritužbama nezadovoljnih pacijenata. Imajući u vidu da je u pitanju, zapravo, modifikacija institucije ombudsmana koja ima ugrađen „nedostatak“ kojim ova institucija unapred dovodi u pitanje sopstvenu svrhu. Problem je, naime, u njihovoj objektivnosti pri zastupanju interese pacijenta pošto su, kao službenici ustanova na čiji rad pacijenti mogu da im se žale, zavisni. Problem je, uz to, i prilično nedefinisan sadržaj rada zaštitnika pacijentovih prava kao i njihovih zadataka. Na kraju, tako, angažman pacijentovog zaštitnika zavisi isključivo od ličnog nahođenja.

Ministarstvo zdravlja je prilično pasivno, nezainteresovano za ujednačavanje prakse u radu zaštitnika pacijentovih prava u zdravstvenim ustanovama.

Obavezni pokazatelji zadovoljstva korisnika uslugama zdravstvene službe su i određeni podaci vezani za primedbe i žalbe pacijenata<sup>112</sup>, koje zdravstvena ustanova jedanput godišnje preko nadležnog zavoda za javno zdravlje dostavlja zavodu za javno zdravlje osnovanom za teritoriju Republike i nadležnoj filijali Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, a Zavod za javno zdravlje iste prosleđuje Ministarstvu zdravlja. Međutim, ostaje nerazjašnjeno da li je to samo puka obaveza zdravstvene ustanove. Zaštitnici pacijentovih prava u svim zdravstvenim ustanovama u kojima je sporovođen nadzor, i pored obaveze dostavljanja podataka navedenih Pravilnikom o pokazateljima kvaliteta zdravstvene zaštite, redovno ispunjavaju svoju zakonom propisanu obavezu i podnose šestomesečni i godišnji izveštaj Ministarstvu o primljenim prigovorima. Međutim, uobičajeno je da izostaju povratne informacije od Ministarstva zdravlja.

Informacije dobijene od svih zdravstvenih ustanova u kojima je Zaštitnik građana sproveo kontrolu rada ukazuju da standardi u pogledu strukture i broja zaposlenih doktora određenih specijalnosti, utvrđeni Pravilnikom o bližim uslovima za obavljanje zdravstvene delatnosti u zdravstvenim ustanovama i drugim oblicima zdravstvene službe<sup>113</sup>, ne odgovaraju stvarnim potrebama zdravstvenih ustanova.

Propisi kojima se reguliše postupak usaglašavanja potreba sa faktičkim stanjem u pogledu broja zaposlenih u zdravstvenoj ustanovi onemogućavaju brzu i efikasnu reakciju zdravstvene ustanove. Konkretno, zdravstvena ustanova u kojoj se početkom kalendarske godine, usled povećanog obima posla, ukaže potreba za zapošljavanjem dodatnog broja doktora određene specijalizacije, zahtev za dobijanje saglasnosti za to može uputiti resornom ministarstvu tokom novembra tekuće godine, da bi o tome bilo odlučeno tek početkom naredne godine. Zaštitnik građana je svestan činjenice da budžetski propisi nameću Ministarstvu zdravlja poštovanje određene procedure prilikom izrade kadrovskog plana, ali je mišljenja da sagledavanje stvarnih potreba za brojem zaposlenih samo jednom godišnje je nedovoljno brzo prilagođavanje.

***Postojeći nedostaci u radu organa uprave, odnosno ustanova:***

- **Zdravstvene ustanove** organizuju i obavljaju pružanje zdravstvenih usluga u okviru
- dopunskog rada bez prethodno pribavljene saglasnosti Ministarstva zdravlja.
- Zdravstvene ustanove zaključuju ugovore o dopunskom radu sa medicinskih osobljem koje inače ima skraćeno radno vreme zbog štetnosti uslova rada po njihovo zdravlje.

---

<sup>112</sup> Pravilnik o pokazateljima kvaliteta zdravstvene zaštite – „Sl. glasnik RS“ br. 57/07, [49/10](#).

<sup>113</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 43/06... 50/10.

- Zdravstvene ustanove ne posvećuju dovoljno pažnje informisanju pacijenata o mogućnostima ostvarivanja prava na dijagnostički pregled u propisanom roku.
- Ministarstvo zdravlja ne postupa ažurno po zahtevima zdravstvenih ustanova za utvrđivanje ispunjenosti uslova za organizovanje dopunskog rada.
- Državni službenici Ministarstva zdravlja upućivali su usmene preporuke zdravstvenim ustanovama u vezi obavljanja dopunskog rada, a koje su u suprotnosti za propisima koji regulišu ovu oblast.
- Ministarstvo zdravlja nije usaglasilo podzakonska akta sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti<sup>114</sup> u zakonom propisanom roku (čl. 8.).
- Ministarstvo zdravlja ne preduzima nikakve aktivnosti u cilju ujednačavanja prakse u radu zaštitnika pacijentovih prava u zdravstvenim ustanovama.
- Ministarstvo zdravlja ne preduzima aktivnosti iz svoje nadležnosti u cilju kontrole usaglašenosti pojedinačnih akata zdravstvenih ustanova sa zakonskim i podzakonskim propisima.
- Republički zavod za zdravstveno osiguranje je zaključivao ugovore sa zdravstvenim ustanovama o pružanje određenih zdravstvenih usluga obuhvaćenih obaveznim zdravstvenim osiguranjem osiguranim licima organizovanjem dopunskog rada, a da zdravstvene ustanova nije ispunjavala zakonske uslove za obavljanje dopunskog rada.
- Ministarstvo zdravlja, Republički zavod za zdravstveno osiguranje i Institut za javno zdravlje Srbije ne sagledavaju dovoljno stvarne potrebe zdravstvenih ustanova za obezbeđivanjem optimalno potrebnog broja doktora određene specijalnosti, a što predstavlja osnov za izradu kadrovskog plana za budžetsku godinu.

Na osnovu saznanja koja je prikupio tokom istraživanja, a u cilju unapređivanja rada organa uprave i obezbeđenja ostvarivanje zakonom propisanog prava građana na ostvarivanje zdravstvene zaštite uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrednosti, na osnovu člana 31. st.

2. Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana upućuje preporuke Ministarstvu zdravlja, Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje i svim zdravstvenim ustanovama

### **PREPORUKE**

Ministarstvo zdravlja preduzeće sve raspoložive aktivnosti i mere u cilju uspostavljanja potpune zaštite prava pacijenata, kao i prava iz i po osnovu radnog odnosa zdravstvenih radnika. Posebno će ubuduće:

---

<sup>114</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 88/10.

- postupati ažurno po zahtevima zdravstvenih ustanova za dobijanje određenih zakonom propisanih odobrenja odn. saglasnosti;
- uputiti pisano upustvo svim državnim službenicima zaposlenim u Ministarstvu da se uzdržavaju od davanja usmenih preporuka zdravstvenim ustanovama, o određenim pitanjima vezanim za njihov rada, a koje su u suprotnosti za pozitivnim propisima;
- bez odlaganja usaglasiti podzakonska akta sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti u zakonom propisanom roku (čl. 8.);
- sačiniti pravilnik o radu zaštitnika pacijentovih prava i obezbeđivati njihovu kontinuiranu edukaciju;
- sprovesti kontrole usaglašenosti pojedinačnih akata zdravstvenih ustanova iz Plana mreže zdravstvenih ustanova sa zakonskim i podzakonskim propisima.

Republički fond za zdravstveno osiguranje pre zaključivanja ugovora sa zdravstvenim ustanovama kojima se, na direktan ili indirektan način, utiče na ostvarivanje prava pacijenata i zdravstvenih radnika, kao i utrošak sredstava iz budžeta Republike Srbije, proveriti da li konkretna zdravstvena ustanova ispunjava određene preduslove za to.

#### ***2.6.6. Resor unutrašnjih poslova***

U okviru resora unutrašnjih poslova u 2011. godini uočeni su sledeći problemi:

##### ***Otežan postupak regulisanja državljanstva Republike Srbije***

Određen broj građana obratio se Zaštitniku građana u 2011. godini, ukazujući na problem sa kojim se suočavaju u postupku sticanja, prestanka ili prijema u državljanstvo Republike Srbije tj. u postupku regulisanja državljanstva koji se sprovodi pred Ministarstvom unutrašnjih poslova. U nekim slučajevima o podnetim zahtevim nadležno ministarstvo nije odlučivalo duže od godinu dana usled čega su građani bili onemogućeni da ostvaruju ostala prava.

Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, povodom podnetih pritužbi, organ je otklanjao učinjen propust u radu i odlučivao o zahtevima pritužilaca (za ponovno sticanje državljanstva, prijem u državljanstvo ili otpust iz državljanstva RS).

## **ZAHTEV ZA PRIJEM U DRŽAVLJANSTVO**

**Primer:** Građanin se obratio se Zaštitniku građana izražavajući nezadovoljstvo zbog nepostupanja Ministarstva unutrašnjih poslova – Uprave za upravne poslove po zahtevu za prijem u državljanstvo RS. Pritužilac je istakao da i nakon što je naknadno dostavio traženu dokumentaciju nadležni organ o njegovom zahtevu nije mesecima odlučivao usled čega je bio onemogućen da ostvaruje ostala prava koja mu pripadaju kao državljaninu Republike Srbije. Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, u ostavljenom roku, organ je obavestio Zaštitnika građana da je o podnetom zahtevu odlučeno i da je pritužiocu dostavljeno rešenje kojim se prima u državljanstvo Republike Srbije.

### ***Zaključak:***

Osnovni problem na koji je pritužbama ukazano Zaštitniku građana jeste nepostupanje u razumnom roku po podnetim zahtevima, bilo da se radi o zahtevima za prijem, sticanje ili otpust iz državljanstva RS. Karakteristično je to da je u većini slučajeva organ uprave (Ministarstvo unutrašnjih poslova) otklanjao učinjen propust u radu odmah nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti njihovog rada.

### ***Višesatno čekanje u redovima ispred šaltera policijskih uprava Ministarstva unutrašnjih poslova***

U toku 2011. podnete su 4 pritužbe koje su se odnosile na postupanje MUP-a, (PU za grad Beograd, PU Novi Sad i PU Kikindi) u pogledu stvaranja gužvi, odnosno zbog višesatnog čekanja u redovima radi predaje zahteva građana za izdavanje dokumenata. Građani su u pritužbama ukazivali da su satima čekali u redovima kako bi predali zahtev za registraciju vozila, izdavanje lične karte ili pasoša, kao i da su zbog gužvi bili primorani da ta dokumenta preuzmu tek posle nekoliko meseci kasnije.

Povodom pritužbi, Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova, a takođe su predstavnici stručne službe održali septembra i oktobra meseca 2011. godine sastanke sa predstavnicima pomenutog Ministarstva, radi sagledavanja navoda pritužbi građana u konkretnom slučaju i izveštavanja Ministarstva o preduzetim merama povodom pritužbi građana u vezi sa postupcima predaje i izrade zahteva za izradu dokumenata.

Tom prilikom predstavnici Ministarstva su nas informisali koje su mere u okviru njihovog organa preduzeli radi unapređenja rada i obezbeđivanje poštovanje prava i slobode građana imajući u vidu preporuke Zaštitnika građana koje su im upućene tokom 2008. i 2009. godine, u kojim je ukazano koje je mere neophodno preduzeti radi efikasnijeg sprovođenja postupaka prijema i obrade zahteva građana za izdavanja ličnih dokumenata. Takođe, obavestili su nas o postupanju Sektora unutrašnje kontrole policije povodom toga, odnosno da se taj organ bavio utvrđivanjem stanja na terenu radi boljeg sagledavanja situacije i pronalaženje uzroka pojave gužvi prilikom izdavanja dokumenta, a kojom



prilikom je ustanovio da su pojedine predstavke građana bile osnovane. Obavestili su nas da je na teritoriji PU za grad Beograd uveden sistem zakazivanja termina preko SMS, a zatim i preko E-uprave; da su informisali javnost putem vebajta, oglasne table, da je uveden rad u smenama i subotom, kao i nedeljom u jednoj policijskoj stanici; te da je proteklom periodu izmenjen i Zakon o ličnoj karti kojim je, između ostalog, produžena dužina važenja tog dokumenta, te da su preduzeli odgovarajuće radnje na izmeni pravilnika o sistematizaciji radnih mesta.

U konkretnim slučajevima, podnosioci pritužbe su obavešteni da je Zaštitnik građana tokom 2008. i 2009. godine uputio Ministarstvu unutrašnjih poslova preporuke, te da su tokom ove godine održani sastanci sa predstavnicima Ministarstva kako bi se preduzele odgovarajuće mere radi unapređenja rada organa uprave u konkretnom slučaju, kao i da će Zaštitnik građana u svom daljem radu, imajući u vidu obraćanja građana, pratiti aktivnosti Ministarstva u konkretnom slučaju.

### ***Zaključak:***

Ministarstvo unutrašnjih poslova, svesno problema sa kojim se suočavaju građani Srbije, a na koji je ukazao i sam Zaštitnik građana u 2010. godini i o tome uputio MUP preporuku, preduzelo je određene mere kako bi se uočeni problemi prevazišli, a građanima olakšalo izdavanje dokumenata.

### ***2.6.7. Resor pravosuđa***

Tokom 2011. godine, kao i prethodnih godina, veliki broj građana se obraćao Zaštitniku građana zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i povrede prava na pravično suđenje. Slično tome, izveštajni period obeležile su i pritužbe ne(re)izabranih kandidata za vršenje sudijske funkcije. Novinu predstavljaju pritužbe zaposlenih u sudovima i tužilaštvima zbog kršenja prava po osnovu rada.

#### ***Povreda prava na suđenje u razumnom roku***

Najčešći razlozi za nezadovoljstvo građana su česta odlaganja ročišta, neopravdani izostanci sudija, neuredna dostava poziva i akata, neažurna izrada odluka i neodlučivanje po pravnim sredstvima u propisanim rokovima. Na osnovu razmatranja primljenih pritužbi vidljivo je da je mali broj građana koji su koristili odgovarajuća pravna sredstva koja im, u skladu sa propisima o uređenju sudova, stoje na raspolaganju (prethodno obraćanje predsednicima nadležnih sudova ili Ministarstvu pravde), dok je daleko veći broj građana koji se tim povodom nisu obraćali nijednoj instituciji jer nisu znali kome treba da se obrate. Zbog toga su od strane Zaštitnika građana bili upućivani i poučavani o postojećim pravnim postupcima i sredstvima koja im stoje na raspolaganju.

U okviru prve grupe primetno je nezadovoljstvo građana postupanjem Ministarstva pravde po pritužbama koje se odnose na rad sudova u oblasti sudske uprave. Prvi uzrok nezadovoljstva jeste nepostupanje Ministarstva pravde na pritužbe i predstavke građana zbog čega je Zaštitnik građana u nekoliko navrata pokretao postupke kontrole zakonitosti i pravilnosti rada tog Ministarstva. Navedeni postupci su se u najvećem broju slučajeva završavali tako što je Ministarstvo pravde, po prijemu obaveštenja Zaštitnika građana o pritužbi na njihov rad, otklanjalo nedostatke na koje se ukazuje pritužbom, naknadno sačinjavajući i dostavljajući građanima pisane odgovore.

Suprotno tome, postupak koji je vođen povodom pritužbe da Ministarstvo pravde nije odgovorilo na predstavku građana okončan je, u cilju otklanjanja uočenih nedostataka, upućivanjem preporuke Ministarstvu pravde kojom je ukazano na neophodnost ažurnog vođenja evidencije primljenih pritužbi i blagovremenog razmatranja svih koje mu u budućem radu budu dostavljene. Preporukom je istaknuta i potreba da, nakon ispitivanja njihove sadržine, podnosioci budu obavešteni, u skladu sa važećim propisima, o stavu Ministarstva u vezi sa predmetom svog obraćanja, kao i o eventualnom daljem postupanju nadležnih organa, ukoliko su se za to stekli propisani uslovi. Istovremeno, Ministarstvu je preporučeno da se ubuduće navedena obaveza ispunjava kontinuirano i dosledno, uz uredno vođenje evidencija i primenu propisa o kancelarijskom poslovanju, kako bi se u svakom trenutku na pouzdan način moglo utvrditi ko se i kada pisanim putem obraćao Ministarstvu, odnosno na koji način je po predstavkama građana Ministarstvo postupalo.

Ministarstvo pravde je postupilo po Preporuci Zaštitnika građana i izvestilo ovaj organ da je preduzelo odgovarajuće tehničke mere (postavljanje softvera) u cilju unapređenja evidentiranja i praćenja postupanja po predstavkama i pritužbama građana. Rezultat svega navedenog oglada se u bitno smanjenom broju pritužbi koje se odnose na tzv. „ćutanje“ tog organa uprave u 2011. godini.

Istovremeno, građani nisu bili zadovoljni ni primljenim odgovorima Ministarstva pravde, smatrajući ih nesvrishodnim, s obzirom da su očekivali da navedeno Ministarstvo, povodom njihove pritužbe, izvrši nadzor nad radom onih na čiji rad se pritužuju. Prilikom razmatranja tih pritužbi uočeno je da Ministarstvo pravde ne postupa i ne preduzima na pravi način zakonom utvrđenu meru nadzora nad radom sudske uprave već primljenu pritužbu prosleđuje predsedniku postupajućeg suda na razmatranje i odgovor, nakon čega dobijeni odgovor dostavlja pritužiocu. Ovakvo postupanje organa dovodi do izneverenih osnovanih očekivanja građana, obesmišljavajući propisima predviđena pravna sredstva i postupke za zaštitu garantovanih sloboda i prava.

Povodom povrede prava na suđenje u razumnom roku, Zaštitnik građana je, u okvirima svojih ovlašćenja i saglasno činjenici da nije nadležan da kontroliše rad sudova, u 2011. godini ukazivao nadležnim organima na postojanje i učestalost ove povrede prava, i potrebu njenog adekvatnog

rešavanja. Pored toga, podnosioci pritužbi su upoznavani sa mogućnošću obraćanja Ustavnom sudu, podnošenjem ustavne žalbe, koja se, kao izuzetak, samo u slučajevima povrede ovog prava, može izjaviti iako nisu iscrpljena sva pravna sredstva.

### ***Povreda prava na pravično suđenje***

Zaštitnik građana je i 2011. godine primio veći broj pritužbi čiji je predmet nezadovoljstvo građana postupanjem sudija i sudova, tačnije sadržinom sudskih odluka, uz očekivanje da Zaštitnik građana pomogne u izmeni takvih odluka. Imajući u vidu da Zaštitnik građana nema ustavna niti zakonska ovlašćenja da kontroliše zakonitost i pravilnost rada sudova, i pored razumevanja za problem na koji se navedenim pritužbama ukazuje, nije postojao osnov da se po njima postupi. Povodom tih pritužbi, Zaštitnik građana je pritužiocima ukazivao na pravna sredstva i postupke koji im stoje na raspolaganju u zaštiti njihovih prava i na zakonu zasnovanih interesa.

### ***Povreda drugih prava koje nisu u nadležnosti Zaštitnika građana***

Zaštitnik građana se i u 2011. godini kao i u ranijim godinama trudio da, kada za to postoji mogućnost, pritužiocima ukaže na pravne postupke u kojima mogu ostvariti neko svoje pravo ili na zakonu zasnovani interes. Saglasno tome, Stručna služba Zaštitnika građana preduzimala je aktivnosti povodom pritužbi građana po kojima Zaštitnik građana nema ovlašćenja da postupi imajući u vidu da se odnose na rad organa i drugih pravnih subjekata za čiju kontrolu zakonitosti i pravilnosti rada Zaštitnik građana nije nadležan.

U izveštajnom periodu je uočeno da se veći broj građana obraćao Zaštitniku građana zahtevima koji nisu imali karakter pritužbi, već molbi za pružanjem pravne pomoći (sastavljanje podnesaka, zastupanje pred sudovima i drugim državnim organima, tumačenje pravnih situacija i važećih propisa i sl.). Ovaj problem posebno je primetan kod građana lošeg materijalnog stanja, koji ne mogu priuštiti usluge subjekata koji obavljaju delatnost u oblasti advokature, a službe pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave za svoje usluge postavljaju suviše složene uslove, koje veliki broj građana ne može ispuniti. Sa istim problemom suočeni su i građani koji se ne nalaze u stanju socijalne nužde već u situaciji da ni posle obraćanjima brojnim organima i ustanovama nisu dobili odgovor na pitanje koji organ, postupak i rok su propisani za ostvarivanje i zaštitu njihovih prava.

S obzirom da Zaštitnik građana nije ovlašćen da zastupa građane u postupcima pred sudovima i drugim državnim organima, niti da u njihovo ime sastavlja predloge, podneske i druge pravne akte, pritužiocima su radi dobijanja pravnih saveta značajnih za dalje korišćenje pravnih sredstava koja im stoje na raspolaganju, upućivani na obraćanje službi pravne pomoći prema opštini prebivališta, ili nekom od subjekata koji obavljaju delatnost u oblasti advokature.

### *Povreda prava ne(re)izabranih kandidata za vršenje sudijske funkcije<sup>115</sup>*

Postupajući po pritužbi Društva sudija Srbije primljenoj 2010. godine, kojom je ukazano da je Visoki savet sudstva (dalje VSS) od tog udruženja tražio podatke o njegovom radu pozivajući se na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>116</sup>, i pored toga što Društvo sudija Srbije ne spada u krug subjekata (organa javne vlasti) koji takvu obavezu imaju, Zaštitnik građana uputio je VSS preporuku 17-2094/10 od 14. 01. 2011. godine, kojom je utvrdio propust u njegovom radu, budući da je upućeni zahtev bio suprotan obavezi poštovanja Ustavom i zakonom garantovane slobode udruživanja. VSS je preporučeno da uputi pisano izvinjenje Društvu sudija Srbije zbog učinjenog propusta. Tokom 2011. godine VSS nije obavestio Zaštitnika građana o postupanju po preporuci.

Pored toga, izmenama Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu, koje su usvojene pred kraj 2010. godine, predviđeno je da se ustavne žalbe i žalbe zbog prestanka funkcije ne(re)izabranih kandidata konvertuju u prigovore, pri čemu će stalni sastavi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca odlučiti o njihovoj osnovanosti, tj. ispitati odluke prvih sastava navedenih tela<sup>117</sup>. Na neke od uočenih propusta u radu VSS Zaštitnik građana blagovremeno je ukazivao tokom 2010. godine, postupajući po pritužbama 178 ne(re)izabranih kandidata za vršenje sudijske funkcije, na osnovu čega je pomenutom organu uputio preporuku 17-32/10 od 03. 08. 2010. godine. Na žalost, ni godinu i po dana nakon upućivanja preporuke Zaštitnik građana nije primio izjašnjenje ili stav VSS u vezi sa preporukom.

Nakon izbora izbornih članova stalnog sastava VSS, započet je postupak revizije opšteg izbora sudija, koji je od samog početka praćen primedbama stručne i opšte javnosti. Pritužbom Društva sudija Srbije osporena je legalnost i legitimnost rada VSS, zbog toga što je navedeni organ odlučivao u punom sastavu na samo jednoj od 16 održanih sednica, odnosno što je nastavio da radi nakon pritvaranja jednog člana, ostavke drugog člana i pravnosnažnog utvrđenja Agencije za borbu protiv korupcije da se treći član nalazi u sukobu interesa. Takođe je ukazano da je VSS u postupku revizije ostao bez većine od šest glasova za donošenje odluka (osim ukoliko članovi prvog sastava ne glasaju o pravilnosti svojih ranijih odluka, što predstavlja kršenje prava na pravično suđenje), te da VSS više nema ni većinu sudija u svom sastavu, kao što je Ustavom propisano. Takođe je prisutno protivpravno isključenje javnosti, uključujući i same kandidate, sa sednica Saveta na kojima se razmatraju odluke njegovih komisija i donosi definitivna odluka o osnovanosti prigovora, a nastavljeno je i sa neizvršavanjem naloga Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

---

<sup>115</sup> Zvanično, mišljenje Zaštitnika građana je dato početkom 2011. godine, ceo postupak je vođen u 2011. godini

<sup>116</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

<sup>117</sup> Član 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama i član 6. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu („Službeni glasnik RS“, br. 101/2010)

Zaštitnik građana je konstatovao da protiv odluka VSS o prigovorima postoji efikasno pravno sredstvo – žalba Ustavnom sudu, koje svim kandidatima čiji su prigovori odbijeni stoji na raspolaganju, te da su primedbe na rad VSS prevashodno opšteg karaktera, i da se odnose na sastav, legitimitet i legalnost rada tog organa. Polazeći od prava da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno<sup>118</sup> u cilju unapređenja rada organa uprave<sup>119</sup>, Zaštitnik građana je VSS uputio Mišljenje 19-3635/11 od 11. 01. 2012. godine, o čijoj sadržini je obavestio Narodnu skupštinu, Vladu i javnost, kako bi se odredili prema problemima na koje se u Mišljenju ukazuje, tj. blagovremeno preduzeli predložene i druge odgovarajuće mere iz svoje nadležnosti radi njihovog rešavanja.

Mišljenjem je izražen stav Zaštitnika građana da VSS u dužem periodu radi na način koji ozbiljno dovodi u sumnju zakonitost i pravilnost, odnosno legitimnost rada tog organa, time što ne obezbeđuje većinsku zastupljenost predstavnika sudija u svom sastavu; time što članovi prvog sastava VSS, koji su učestvovali u donošenju odluka prvog sastava, učestvuju u svim fazama postupka revizije, a jedan od njih i u glasanju; time što VSS ne radi javno kada razmatra predloge svojih komisija, što je suprotno izričitoj zakonskoj odredbi da su sednice VSS javne; time što kandidatima u postupku revizije ne omogućava u svim slučajevima, podjednako, pristup svim informacijama na koje kao učesnici u postupku imaju pravo.

Zbog toga je Zaštitnik građana izrazio stav da bi, u najboljem interesu zakonitog i pravilnog ostvarivanja prava i interesa kandidata, očuvanja autoriteta i legitimiteta rada VSS i interesu građana Republike Srbije, VSS trebalo da prekine sa radom u sadašnjem sastavu, ubrzano preduzme sve mere i radnje iz svoje nadležnosti kako bi se njegov sastav upotpunio u skladu sa odredbama Ustava i Zakona, svoj rad nastavi u upotpunjenom sastavu, i stavi van snage odluke koje je doneo od kada sudije na stalnoj sudijskoj funkciji nemaju većinu u tom organu, odnosno da u postupku po eventualno izjavljenim žalbama na te odluke prizna osnovanost žalbi.

Naglašeno je da sudije, sudovi i VSS postoje radi ostvarivanja prava građana na fer i pravično suđenje i delotvoran pristup pravdi, za šta je jedan od preduslova legitiman, u svemu nesporno zakonit i pravilan rad organa koji po Ustavu obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija.

### ***Povrede prava na osnovu rada zaposlenih u sudovima***

Novinu predstavlja pritužba Sindikata zaposlenih u pravosudnim organima Srbije kojom se ukazuje na propuste Ministarstva pravde u organizaciji i radu pravosudnih organa. Prema njenim navodima, postoji jedan broj nameštenika zaposlenih u sudovima na određeno vreme (saglasno odredbama

---

<sup>118</sup> Član 24. stav 2. Zakona o Zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007)

<sup>119</sup> Visoki savet sudstva pripada krugu organa i organizacije koje Zakon o Zaštitniku građana (član 1.) radi preglednosti, ali neprecizno, označava sa „organi uprave“.

Zakona o radu radni odnos na određeno vreme ograničen na godinu dana), koji zadržavaju status zaposlenog na određeno vreme u dužem periodu, neki čak i više od deset godina, s tim što im se nakon proteka zakonom utvrđenog roka za rad na određeno vreme, uručuju rešenja o prekidu rada na jedan period, u kome nameštenici dolaze na posao i rade a ne primaju zaradu. Štaviše, pojedini od njih obavljaju poslove vođenja i potpisivanja zapisnika tokom sudskog postupka, što za posledicu može imati određene pravne posledice vezane za zakonitost i pravilnost vođenja tih sudskih postupaka. Prilikom proveravanja navoda pomenute pritužbe Ministarstvo pravde je Zaštitnika građana obavestilo da je upoznato sa navedenim stanjem, kao i sa razlozima za njegovo nastajanje.

### ***Ostvareni rezultati u 2011. godini***

U izveštajnoj periodu unapređen je odnos Zaštitnika građana sa Ministarstvom pravde tako što se u sve većem broju slučajeva on ostvarivao kao odnos saradnje. Na ovaj način je pribavljanje informacija o postupanju po pritužbama i predstavkama građana znatno olakšana, te se najčešće ostvaruje u neposrednom telefonskom kontaktu uz dostavljanje tražemne dokumentacije. Uočeno je da se u Odeljenju za nadzor u pravosudnim i prekršajnim organima u svakom trenutku na pouzdan način moglo utvrditi ko se i kada pisanim putem obraćao Ministarstvu, odnosno na koji način je po predstavkama građana Ministarstvo postupalo.

Svakako najznačajnije dostignuće jeste činjenica da je Ministarstvo pravde, nakon prihvatanja preporuke upućene od strane Zaštitnika građana, preduzelo odgovarajuće mere na unapređenju postupka urednog vođenja evidencije predstavki građana koji se tom Ministarstvu obraćaju.

### ***2.6.8. Resor spoljnih poslova***

U dosadašnjem radu nije zabeležen veliki broj pritužbi na rad Ministarstva spoljnih poslova. Najčešći razlog za obraćanje građana su povrede principa dobre uprave, što za posledicu ima sekundarnu povredu prava – povrede univerzalnih prava građana, povreda prava nacionalnih manjina, povreda prava deteta i dr.

## ***POVREDA PRAVA NA POPIS LICA NA RADU U DIPLOMATSKIM MISIJAMA***

Primer: Zaštitnik građana primio je pritužbu državljanina Republike Srbije koji obavlja funkciju šefa misije jedne međunarodne organizacije u inostranstvu. Pritužba je podneta zbog činjenice da je Ministarstvo spoljnih poslova svojom instrukcijom, upućenom povodom sprovođenja Popisa stanovništva za 2011. godinu, onemogućilo sprovođenje važećih pravnih propisa, odnosno popisivanje građana Republike Srbije koji se nalaze na radu u diplomatskim misijama međunarodnih organizacija, a tamo nisu upućeni na rad od strane Republike Srbije.

Zaštitnik građana je utvrdio da postojeća instrukcija Ministarstva spoljnih poslova, upućena diplomatsko-konzularnim predstavništvima, prema kojoj prilikom propisa za 2011. godinu treba popisivati samo državljane koje je Republika Srbija uputila na rad u diplomatska predstavništva međunarodnih organizacija, a ne i one u njima koji nisu upućeni od strane Republike, predstavlja nedostatak u radu kojim se povređuje pravo većeg broja građana. Zaštitnik građana je povodom pritužbe postupao saglasno potrebama hitnosti – stupivši u neposredan kontakt sa generalnim sekretarom Ministarstva spoljnih poslova, i preporučivši da navedeno Ministarstvo postojeći nedostatak otkloni.

Ministarstvo spoljnih poslova je prihvatilo preporuku i diplomatsko-konzularnim predstavništvima uputilo novu instrukciju na osnovu koje su popisom obuhvaćeni svi državljani Republike Srbije, kako one upućene na rad, tako i one koji to nisu.

### ***Ostvareni rezultati u 2011. godini***

U izveštajnom periodu sa Ministarstvom spoljnih poslova uspostavljen je odnos na osnovu koga se može osnovano očekivati efikasno rešavanje pritužbi građana, usled iskazane volje i napora da se u najkraćem mogućem roku isprave nedostaci čije je postojanje utvrdio Zaštitnik građana.

### ***2.6.9. Resor odbrane***

Tokom izveštajnog perioda nezadovoljstvo građana radom Ministarstva odbrane iskazano je brojnim pritužbama u okviru kojih se izdvajaju pritužbe zbog povreda prava aktivnih pripadnika Vojske Srbije s jedne strane, i s druge strane, pritužbe zbog povreda prava korisnika vojnih penzija. Kada je reč o prvonavedenoj grupi, nezadovoljstvo se tiče nepravilnosti u pogledu regulisanja statusnih pitanja aktivnih pripadnika Vojske Srbije, dok su razlozi nezadovoljstva druge grupe nedostaci prilikom ostvarivanja prava na penziju u iznosu propisanom zakonskim i podzakonskim aktima.

## ***Neostvarivanje prava na službeni razgovor***

*Primer:* Pritužilac se obratio Zaštitniku građana ukazujući da mu nije omogućen službeni razgovor kod pretpostavljenog starešine, na način propisan Pravilima službe Vojske Srbije, iako se više puta obraćao takvim zahtevom, niti je tim povodom dobio odgovor. Istovremeno, pritužbom je ukazano da Pravilima službe Vojske Srbije nije predviđena mogućnost upotrebe pravnih sredstava u slučaju kada se ne postupa po zahtevu za službeni razgovor.

Tokom postupka kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva odbrane Generalštab Vojske Srbije obavestio je Zaštitnika građana da su razmotreni navodi pritužbe i da je u toku izmena Pravila službe Vojske Srbije, te da će se preduzeti aktivnosti da se unapredi pokzakonski akt u cilju omogućavanja ostvarivanje prava pripadnicima Vojske Srbije na službeni razgovor. Nakon toga, Zaštitnik građana je obavešten i da je u cilju razrešenja spornih okolnosti vezanih za pritužbu, obavljen službeni razgovor sa pritužiocem, kome je prisustvovalo još pet starešina, čije je prisustvo bilo potrebno po komandnoj i stručnoj liniji.

### ***Nepostupanje po sopstvenim pravosnažnim i izvršnim odlukama***

Zaštitniku građana se obratio veći broj građana, korisnika vojnih penzija, ističući da Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika pri Ministarstvu odbrane nije postupio po sopstvenim rešenjima o usklađivanju penzija za period od 1. 8. 2004. godine do 30. 11. 2007. godine. Povodom navoda u pritužbama da se pomenuta rešenja ne izvršavaju punih četiri godine, i da su korisnici vojnih penzija upućeni da svoja prava ostvaruju u sudskom postupku Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada pomenutog organa.

*Na osnovu dokaza koje su pritužiocci dostavljali, Zaštitnik građana je došao do saznanja da je o pravu korisnika vojnih penzija na naknadu materijalne štete, u zakonom predviđenom postupku, odlučivali nadležni sudovi donoseći presude kojima su usvojeni tužbeni zahtevi korisnika vojnih penzija, uz istovremeno utvrđivanje obaveze Fondu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, na isplatu manje isplaćenih mesečnih iznosa pripadajuće penzije za period od avgusta 2004. do novembra 2007. godine.*

*Uvidom u dostavljene presude, Zaštitnik građana je utvrdio da je Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika tokom sudskog postupka kao opravdanje za neisplaćene penzije navodio činjenicu da Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika nije mogao da utiče na odobravanje novčanih sredstava za isplatu uslađenih penzija jer se sredstva obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, koje je osporilo Ministarstvo finansija.*

Na osnovu svega navedenog, Zaštitnik građana je uputio preporuku Ministarstvu odbrane, Sektoru za ljudske resurse, Upravi za tradiciju, standard i veterane, Fondu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika da bez



odlaganja izvrši rešenja, kojima su usklađene penzije za period od 1. 8. 2004. godine do 30. 11. 2007. godine i izvrši isplatu razlike manje isplaćenih mesečnih iznosa pripadajuće penzije vojnim penzionerima, u iznosu koji je utvrđen u rešenjima o usklađivanju vojnih penzija.

Nakon upućene preporuke navedeni organ obavestio je Zaštitnika građana da ne osporava osnovanost pritužbi ali da zbog nedostatka finansijskih sredstava nije u mogućnosti da izvrši isplatu pripadajuće penzije korisnicima vojnih penzija. U dopisu je navedeno i da je stručna služba Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika u cilju rešavanja ovog pitanja sačinila nacрте zakonskih i podzakonskih akata kojim će se propisivati način izmirenja duga prema korisnicima vojnih penzija.

Zaštitnik građana je nastavio da prati aktivnosti Ministarstva odbrane na ostvarivanju prava korisnika vojnih penzija na isplatu pripadajuće penzije. Na osnovu informacija dostupnih javnosti, Zaštitnik građana je došao do saznanja da je Vlada Republike Srbije podnela Narodnoj skupštini Predlog zakona o pretvaranju dospelih, a neizmirenih obaveza prema korisnicima vojnih penzija u javni dug Republike Srbije, s predlogom da se donese po hitnom posutpku.

### ***Nedosledno i nejednako postupanje prema građanima u istoj ili sličnoj situaciji***

Zaštitnik građana primio je veći broj pritužbi korisnika vojnih penzija, na rad Ministarstva odbrane, Sektora za ljudske resurse, Uprave za tradiciju, standard i veterane, Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, u kojima je ukazano na propuste u radu po zahtevima za usklađivanje penzija na osnovu *Rešenja o vanrednom usklađivanju penzija, vrednosti opšteg boda i novčanih naknada od januara 2008. godine*, jer je postupao na različite načine u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji.

Zaštitnik građana je, ocenjujući da se na taj način povređuju prava većeg broja građana pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada pomenutog organa.

Tokom postupka Zaštitnik građana je obavestio da je Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika na osnovu odluka Upravnog odbora Fonda, uskladio vojne penzije počev od 1. 4. 2008. godine za 6,97% i od 1. 10. 2008. godine za 14,13% za koliko je izvršeno usklađivanje penzija za korisnike prava kod Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje; da se usklađivanje penzija u iznosu od 11,06% odnosi na korisnike prava kod Republičkog fonda za PIO; da korisnici vojne penzije u tom periodu nisu bili u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srbije zbog čega im ne pripada pravo na usklađivanje penzija na osnovu pomenutog *Rešenja*.

Uvidom u dostavljene presude, Zaštitnik građana je došao do saznanja da su sudovi usvajali tužbene zahteve i pravosnažnim, odnosno izvršnim presudama utvrdili obavezu Fondu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika, na isplatu

*naknade štete na ime manje isplaćenih mesečnih iznosa do iznosa usklađene penzije za period od 1. 1. 2008. godine pa nadalje.*

*Imajući u vidu zakonske i podzakonske odredbe kojima je regulisano pravo na usklađivanje penzija korisnicima vojne penzije, kao i činjenicu da je pomenuto Rešenje Fonda PIO opšteg karaktera i da se odnosi na sve korisnike penzija, Zaštitnik građana je uputio preporuku Fondu za socijalno osiguranje vojnih osiguranika da, korisnicima vojne penzije kojima po podnetim zahtevima nije dostavio pisanu odluku, sačini i dostavi pisane obrazložene odluke, kao i da u skladu sa zakonskim mogućnostima preispita sopstvene odluke i iste uskladi sa pomenutim Rešenjem. Zaštitnik građana je ukazao i na potrebu preispitivanja donetih odluka, naročito imajući u vidu da je sudskim presudama utvrđena obaveza Fonda za socijalno osiguranje vojnih osiguranika na isplatu manje isplaćenih mesečnih iznosa pripadajuće penzije onim korisnicima koji su to pravo ostvarili u sudskom postuku, usled čega su korisnici vojne penzije koji to nisu učinili, dovedeni u neravnopravan položaj jer uprkos tome što se nalaze u istoj pravnoj i faktičnoj situaciji, nije im omogućena isplata do punog iznosa usklađene penzije. Ministarstvo odbrane do sada nije postupilo po preporuci.*

Neefikasno postupanje i nepreduzimanje mera za obračun i uplatu doprinosa dela radnog staža

*Primer:* Pritužilac je naveo da je u određenom vremenskom periodu, kao civilno lice u oružanim snagama bio upućen na rad u inostranstvo. Nakon što je proglašen tehnološkim viškom, proverom u filijali Republičkog Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, ustanovio je da mu za navedeni period nije uplaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje, te da za isti nije regulisan radni staž. Ni nakon više obraćanja Ministarstvu odbrane po njegovom zahtevu nije postupljeno.

Povodom navedene pritužbe Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti rada Ministarstva odbrane koji je trajao srazmerno dugo zbog ćutanja tog organa povodom više obraćanja Zaštitnika građana. Zaštitnik građana je tek dopisom Generalštaba Vojske Srbije obavešten da je propust postoji u utvrđivanju koja služba u okviru Ministarstva odbrane je nadležna pre svega za uplatu doprinosa, a potom i za izdavanje potrebnih podataka, kao i da su preduzete mere da se on otkloni. Međutim, imajući u vidu da ni posle toga, tačnije više od dve i po godine od obraćanja pritužioca, organ nije preduzeo neophodne mere da otkloni utvrđeni propust, jedini rezultati su bili odugovlačenje postupka i uskraćivanje prava podnosioca pritužbe.

Ministarstvu odbrane je upućena preporuka da, u okviru svoje unutrašnje organizacije, utvrdi organizacionu jedinicu koja je nadležna za obračun i uplatu doprinosa u vezi staža koje građani ostvare na radu u inostranstvu i preduzme sve neophodne mere da nadležna organizaciona jedinica bez odlaganja obračuna i uplati nedostajuće doprinose i izda obrasce neophodne za regulisanje staža koji je pritužilac ostvario na radu u inostranstvu. Zaštitnik građana je ukazao i na obavezu da se Ministarstvo

odbrane izvine pritužiocu za neblagovremeno postupanje.

Nakon upućene preporuke Ministarstvo odbrane je obavestilo Zaštitnika građana da su nadležni organi Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u saradnji sa Fondom PIO otklonili sve nepravilnosti i izvršili obračun i izradu potrebnih obrazaca (M-4) u vezi sa doprinosima iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja za sporni period, o čemu su pritužioca obavestili.

### ***Ostvareni rezultati u 2011. godini:***

Unapređen je odnos Zaštitnika građana i Ministarstva odbrane ne samo zbog činjenice da u većem broju slučajeva Ministarstvo odbrane nije osporilo osnovanost pritužbi, odnosno obavestilo je Zaštitnika građana da su tokom postupka otklonjeni nedostaci u radu organa, već i zato što je u velikom broju slučajeva prepoznalo problem na koji je Zaštitnik građana ukazao i obavestilo ga o merama i aktivnostima koje planira da preduzme u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

### ***2.6.10. Resor urbanizma, izgradnje i katastra, elementarnih nepogoda i restitucije***

#### ***I Katastar nepokretnosti***

Slično prethodnim godinama, Zaštitnik građana je i tokom 2011. godine primio veći broj pritužbi na rad službi za katastar nepokretnosti u sastavu Republičkog geodetskog zavoda. Novinu predstavljaju pritužbe na rad Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, koje je od 01.

1. 2010. godine nadležno da postupa po žalbama izjavljenim protiv prvostepenih rešenja nadležnih službi za katastar nepokretnosti.

Kada je reč o pritužbama na rad službi za katastar nepokretnosti, što je problem uočen i u praksi drugih organa uprave, pažnju je privuklo ukazivanje da nadležne službe za katastar nepokretnosti povodom zahteva građana za izdavanje prepisa posedovnog lista za nepokretnosti po podacima iz katastra zemljišta ovog organa ne izdaju traženi prepis niti donose odgovarajući upravni akt, uprkos pozitivnim propisima predviđene obaveze državnih organa da, uvek kada podnesak koji im građani upute sadrži određeni zahtev, po njemu donesu upravni akt, odnosno rešenje ili zaključak, sa uputstvom o pravnom sredstvu. Na taj način se građanima onemogućava pravo na žalbu, odnosno pokretanje mehanizma kontrole i preispitivanje odluke kojom, eventualno, nisu zadovoljni, što spada u osnovna Ustavom zajamčena prava građana.

#### ***Neblagovremeno postupanje***

Neblagovremeno postupanje podrazumeva kako neblagovremeno odlučivanje nadležnih službi za katastar nepokretnosti po zahtevima građana

tako i neblagovremeno odlučivanje Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja po žalbama građana.

**Primer 1:** Pritužilac je pritužbom ukazao na neblagovremeno odlučivanje službe za katastar nepokretnosti koja nije postupila po drugostepenom rešenju, odnosno nije u zakonom propisanom roku donela odluku u ponovljenom prvostepenom postupku. Nakon pokretanja postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada, navedena služba je u skladu sa primedbama iz drugostepenog rešenja, donela je novo rešenje, čiju je fotokopiju sa dokazom o urednoj dostavi podnosiocu dostavila u prilogu izjašnjenja Zaštitniku građana.

**Primer 2:** Pritužilac se obratio Zaštitniku građana ukazujući da je na rešenje službe za katastar nepokretnosti blagovremeno izjavio žalbu. Međutim, iako je odavno protekao rok za donošenje odluke po žalbi, i pored većeg broja usmenih urgencija, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja nije donelo drugostepeno rešenje.

Nakon pokretanja postupka, Ministarstvo je obavestilo Zaštitnika građana da je po žalbi pritužioca doneto rešenje kojim je žalba odbijena kao neosnovana.

### ***Prekoredno postupanje po plaćenju naknadi***

**Primer :** Na osnovu većeg broja pritužbi uočeno je da nadležne službe za katastar nepokretnosti, po pravilu, ne postupaju po zahtevima građana u zakonom propisanim rokovima. Međutim, iako nije postignuta potrebna ažurnost u radu, nadležne službe prekoredno postupaju po zahtevima građana za prioritarno rešavanje, za koje je uplaćena uvećana naknada, 100 % veća od redovne naknade, propisana članom 8a Uredbe o visini naknade za korišćenje podataka premera i katastra i pružanje usluga Republičkog geodetskog zavoda, što dovodi do još neažurnijeg rada po onim zahtevima za koje takva naknad nije plaćena.

Imajući u vidu da se na taj način vrši povreda prava velikog broja građana, Zaštitnik građana je uputio preporuku Republičkom geodetskom zavodu, Službi za katastar nepokretnosti Novi Sad kojom je zatraženo da se po zahtevima građana postupa bez odlaganja, u zakonom propisanom roku, kao i da se prekorednom rešavanju postupanju pristupa tek nakon postizanja potpune ažurnosti, kada se prema redosledu podnošenja po svim zahtevima bude postupalo u zakonom propisanim rokovima.

Zaštitnik građana je informisan da Služba uvećani iznos naknade naplaćuje isključivo u slučaju izričitog zahteva stranke i mogućnosti da se

takav zahtev reši u roku od pet dana od dana podnošenja zahteva. Istovremeno je istaknuto da ovaj organ ima obavezu da izvršava navedenu odredbu Uredbe, zbog čega nije u mogućnosti da odbije da postupi po zahtevu za prekoredno rešavanje uz plaćanje uvećanje naknade, kada takav zahtev dobije. Radi prevazilaženja problema neažurnosti u radu, napravljene su organizacione promene, tako što je organ je podeljen u dve službe sa različitom teritorijalnom nadležnošću.

### ***Pokretanje postupka po zahtevu odavno preminulog lica***

U pojedinim pritužbama, Zaštitniku građana se ukazuje i na moguće zloupotrebe ovlašćenja nadležnih službenika.

**Primer:** Pritužilja se obratila Zaštitniku građana ukazujući na propuste više organa u postupku izdavanja dozvole za izgradnju određenog objekta. Republičkom geodetskom zavodu je uputila zahtev za poništavanje rešenja Službe za katastar nepokretnosti Beograda kojim je dozvoljena parcelacija katastarske parcele i formiranje dve nove katastarske parcele, po zahtevu svoje preminule majke, koja je u trenutku podnošenja zahteva, već 10 godina, bila pokojna. Tom prilikom je istaknuta činjenica da je u momentu donošenja rešenja o formiranju predmetnih parcela Služba morala biti upoznata sa činjenicom da je njena majka preminula, jer je prethodno donela rešenje kojim se dozvoljava uknjižba u korist pritužilje na osnovu pravosnažnog ostavinskog rešenja. Povodom zahteva trećeg lica Gradska uprava Beograd je izdala dozvolu za izgradnju višespratnog stambenog objekta na novoformiranoj građevinskoj parceli.

Istovremeno, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, nije u propisanom roku donelo odgovarajući upravni akt, povodom pritužiljinog zahteva za ocenu zakonitosti predmetnog rešenja.

Tokom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja Zaštitnik građana je obavešten da je, nakon pokretanja postupka, po zahtevu pritužilje doneto rešenje kojim se oglašava ništavim predmetno rešenje Službe jer je doneto bez prethodnog zahteva stranke, što pritužilji omogućava da pred Gradskom upravom inicira postupak za poništaj spornog rešenja o dozvoli izgradnje.

***Neprimereno postupanje po zahtevu za ispravku greške, koja je nastala  
propustom odgovornog službenog lica***

**Primer 1:** Zaštitnik građana je primio pritužbu kojom se ukazuje da je Služba za katastar nepokretnosti od pritužioca zahtevala da podnese zahtev i plati taksu, kako bi se u službenoj evidenciji ispravila slovna greška u ličnom imenu, nastala bez njegove krivice. Smatrajući da takvo postupanje nije korektno, pritužilac je zatražio da se njegov podnesak za ispravku greške zavede bez plaćanja naknade, što je odbijeno, pri čemu se načelnica Službe veoma neprimereno ponašala, što je kod njega izazvalo osećaj poniženosti. Kako nije imao izbora, podneo je zahtev za ispravku greške, uz koji je platio navedeni iznos takse, nakon čega se obratio pritužbom Zaštitniku građana.

Na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti Zaštitnik građana je uputio preporuku Republičkom geodetskom zavodu, Službi za katastar nepokretnosti, od koje je zatraženo da nastoji da u svom radu ne čini propuste, ali da ih, ako se oni ipak dese, ispravi na najefikasniji način, uz izvinjenje građanima i na način koji od njih zahteva najmanje moguće angažovanje. Službi je ukazano na obavezu preduzimanja mera potrebnih da se pritužiocu, kao i svim drugim građanima koji se nađu u istoj pravnoj i faktičkoj situaciji, izvrši povraćaj uplaćenog iznosa neposredno u službenim prostorijama organa ili preko broja računa koji oštećeno lice dostavi. Rok za izvršenje preporuke je toku.

***RB KOLUBARA LAZAREVAC - PREPORUKE***

***Preporuka eksproprijacija nelegalnih objekata***

Imajući u vidu da lokalitet na potezu širenja površinskih kopova uglja Rudarskog basena „Kolubara“, predstavlja neurbano seosko područje na kojem mali broj objekata ima građevinsku i upotrebnu dozvolu, Vlada Republike Srbije je, 17. decembra 2009. godine, donela zaključak 05 br. 465-8001/2009-3, kojim je dala saglasnost da se dozvoli eksproprijacija svih objekata registrovanih na ortofoto snimku od 15. januara 2007. godine, nezavisno od toga da li su upisani u javne knjige o evidenciji na nepokretnostima i pravima na njima, ako je eksproprijacija neophodna za realizaciju Strategije razvoja energetike Republike Srbije za period do 2015. godine.

Međutim, primenom tačke 3. navedenog zaključka, postupak eksproprijacije nije pokretan za objekte za koje je prethodno pokrenut postupak inspekcijskog nadzora radi njihovog uklanjanja. To je za posledicu imalo neravnopravan tretman građana ovog područja, jer su nekim građanima rušeni objekti - nesporno evidentirani na ortofoto snimku od 15. januara 2007. godine, dok su drugima takvi objekti uz naknadu eksproprijisani.

Kako je pokretanje postupka inspeksijskog nadzora zavisilo od diskrecione odluke PD RB „Kolubara“, u nameri da omogući ravnopravan tretman i pravnu sigurnost građana Zaštitnik građana je, 23. marta 2011. godine, preporučio Upravi GO Lazarevac da opredeljujuća činjenica za odluku o pravu na eksproprijaciju treba da bude da li je određeni objekat evidentiran na ortofoto snimku, a ne da li je pokrenut postupak inspeksijskog nadzora.

S obzirom na to, da je donošenjem navedenog zaključka Vlada istupila iz okvira postupanja predviđenog propisima koji regulišu oblast eksproprijacije, njegovo sprovođenje ne sme biti zasnovano na diskrecionom odlučivanju korisnika eksproprijacije, već se mora omogućiti pravično, jednako i nepristrasno postupanje prema svim građanima u istoj ili sličnoj situaciji.

Imajući u vidu da se na ovom području se i dalje selektivno sprovodi eksproprijacija, odnosno rušenje objekata izgrađenih bez dozvole, čime se obesmišljava tačka 1. zaključka, Vlada treba da preduzme mere iz svoje nadležnosti, kako bi se razjasnile postojeće i predupredile buduće sporne situacije.

U tom smislu, od Vlade će biti zatraženo da precizira da li, u smislu tačke 3. zaključka, treba dozvoliti eksproprijaciju objekata za koje je pokrenut postupak inspeksijskog nadzora radi njihovog rušenja, a koji su registrovani na ortofoto snimku od 15. januara 2007. godine.

### ***Preporuka za iseljenje mesnog groblja naselja Vreoci***

Zaštitnik građana je, 23. marta 2011. godine, preporučio Upravi GO Lazarevac, da je potrebno je da ovaj organ i korisnik eksproprijacije PD RB „Kolubara“ d.o.o. Lazarevac preseljenje mesnog groblja i kompletnog naselja Vreoci sprovedu na način koji sveobuhvatno i suštinski rešava probleme sa kojima se stanovnici suočavaju u procesu proširenja površinskih kopova za eksploataciju uglja. U tom smislu sa nosiocima prava korišćenja grobnih mesta treba postići saglasnost o načinu na koji će biti rešeni problemi koji se odnose na prenos posmrtnih ostataka njihovih predaka i izmeštanje groblja.

Upravi GO Lazarevac je preporučeno da iseljenje groblja i naselja u celini, ne treba posmatrati isključivo kroz sprovođenje utvrđenog opšteg interesa, već u svakom trenutku treba voditi računa da ostvarenje javnog interesa ne treba da bude na štetu Ustavom i zakonima garantovanih prava građana. Pri rešavanju problema treba težiti postizanju saglasnosti zainteresovanih, imajući u vidu da nijedno rešenje ne može biti dovoljno dobro ukoliko je doneto bez saglasnosti građana, na čija se garantovana ljudska prava odnosi.

Zaštitnik građana je dobio informaciju da je Upravni sud Republike Srbije, Odeljenje u Kragujevcu, presudom I-1 U. 8047/10 (2009) od 04. avgusta 2011. godine poništio rešenje Vlade Republike Srbije 05 broj 465-865/2009 od 19.

februara 2009. godine, kojim je utvrđen opšti interes za eksproprijaciju, odnosno administrativni prenos nepokretnosti - zemljišta i objekata, radi dalje eksploatacije uglja na površinskom kopu „Polje D“, izgradnje infrastrukturnog koridora kroz naselje Vreoci i otvaranje kopa i eksploatacije uglja na površinskom polju „Južno polje“, saglasno pravnim aktima navedenim u rešenju.

Imajući u vidu navedenu činjenicu Zaštitnik građana je preporučio da Uprava gradske opštine Lazarevac u Beogradu, u skladu sa navedenom presudom Upravnog Suda Republike Srbije, prestane sa donošenjem rešenja i preduzimanjem radnji u postupcima vezanim za eksproprijaciju zemljišta i drugih nepokretnosti koje su obuhvaćene poništenim rešenjem Vlade Republike Srbije o utvrđivanju opšteg interesa.

Istovremeno je ukazano da, dok Vlada ne donese pravilno i na zakonu zasnovano rešenje o opštem interesu, preduzimanje mera i aktivnosti na daljoj eksproprijaciji, uvođenju u posed eksproprianog zemljišta, kao i ekshumaciji i izmeštanju mesnog groblja u Vreocima predstavlja nezakonito postupanje, povredu osnovnih načela upravnog postupka i principa dobre uprave.

Zaštitnik građana je, 21. 9. 2011. godine, dao saopštenje javnosti o navedenim okolnostima i dopisu koji je uputio nadležnim organima u vezi sa daljim postupanjem po ovom pitanju.

Načelnik Uprave GO Lazarevac obavestio je Zaštitnika građana da se odmah po saznanju za poništaj navedenog rešenja Vlade RS prestalo sa preduzimanjem radnji u postupcima eksproprijacije u KO Vreoci.

### ***Rezultati:***

U najvećem broju slučajeva, nakon što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti njegovog rada, nadležni organ je donošenjem odgovarajućeg upravnog akta otklonio ukazani nedostatak.

## ***II . ELEMENTARNE NEPOGODE***

I pored činjenice da je u Republici Srbiji na snazi Zakon o korišćenju sredstava za sanaciju i zaštitu od elementarnih nepogoda, građani koji su izloženi dejstvu elementarnih nepogoda suočavaju su se brojnim problemima. Kada se radi o štetama većeg obima, za koje je država i/ili lokalna samouprava izdvojila određen iznos sredstava na ima pomoći građanima, javljaju se sledeći problemi: nedostataka propisa kojim su utvrđeni rokovi, postupak i kriterijumi na osnovu kojih se vrši utvrđivanje redosleda za dodelu sredstava za sanaciju štete (rangiranje); nepostojanje organa ovlašćenog da odlučuje po prigovorima – žalbama podnetim na odluke nadležnih organa (čime se stvara dilema, da li je time, eventualno, uskraćeno pravo na dvostепенost odlučivanja, kao jedno od osnovnih Ustavom zajemčenih prava građana); odsustvo organa ovlašćenog da vrši kontrolau korišćenja sredstava namenjenih za otklanjanje posledica elementarnih nepogoda.



### **ODBIJANJE PRIGOVORA BEZ OBRAZLOŽENJA**

*Primer 1:* Pritužilac je istakao da je Komisija za procenu oštećenja pregledala njegov objekat oštećen u zemljotresu i izvršila procenu štete. Na zapisnik Komisije, građanin je podneo prigovor, koji je zaključkom Gradskog štaba za vanredne situacije grada Kraljeva odbijen kao neosnovan. S obzirom da zaključak nije imao obrazloženje, podneskom je zatražio da mu se dostavi obrazloženje zaključka kojim je odbijen njegov prigovor, pozivajući se na činjenicu da mu je Ustavom zajemčeno pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu.

Zaštitnik građana je u izjašnjenju Gradske uprave obavešten o kriterijumima (ukupno tri) koje ja Gradski štab za vanredne situacije doneo kao uslov za ostvarivanje prava na naknadu štete pričinjene zemljotresom i konstatovano je da pritužilac ne ispunjava sve navedene kriterijume, zbog čega je njegov zahtev za naknadu štete odbijen kao neosnovan.

Međutim, u izjašnjenju nije data informacija da li je pritužiocu dostavljeno obrazloženje zaključka Gradskog štaba za vanredne situacije grada Kraljeva, kao ni da li je informisan na koji način i pred kojim organom može da zaštiti svoja prava, ukoliko je nezadovoljan navedenom odlukom, odnosno da li je protiv predmetnog zaključka dopuštena žalba. Postupak po predmetnoj pritužbi je u toku.

Građani koji su pretrpeli štetu manjeg obima susreću se sa drugačijim problemima. Prema stavovima nadležnih sudskih i upravnih organa oni, najčešće, ne mogu da očekuju da država učestvuje u saniranju štete nastale usled elementarne nepogode koju su pretrpeli<sup>120</sup>. Kada dobiju rešenje nadležne gradske ili opštinske inspekcije o zabrani korišćenja oštećenog stambenog objekta, u praksi im se najčešće u kraćem periodu obezbedi privremeni smeštaj, a potom ih lokalna samouprava obavesti da u svom budžetu nema sredstava iz kojih bi mogla da izdvoji sredstva potrebna za sanaciju oštećenog ili izgradnju novog stambenog objekta, nakon čega su prepušteni sebi.

---

<sup>120</sup> Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja izrazilo je, u postupku po pritužbi građanina, shvatanje da sama činjenica nastanka štete usled elementarne nepogode i procena njene visine od strane nadležne komisije, ne proizvodi obavezu nekog državnog organa da štetu nadoknadi i sanira, imajući u vidu da je šteta nastala kao rezultat okolnosti koje se nisu mogle predvideti. Takav stav iznet je i u rešenju Vrhovnog suda Srbije Rev. br. 2241/2007 od 11. 9. 2008. godine, u kojem je navedeno da, kada su u pitanju štete nastale usled tkz. više sile čije se dejstvo nije moglo predvideti, važi opšte pravilo o oslobođenju od odgovornosti. Ali kada dejstvom više sile nastupi šteta većeg obima koja pogađa veći broj ljudi, onda država interveniše i na sebe i svoje institucije preuzima obavezu obezbeđenja svih ili dela sredstava za otklanjanje štetnih posledica po principu solidarnosti.

## KLIZIŠTE

**Primer:** Pritužilja se obratila Zaštitniku građana, zbog problema u kojima se nakon aktiviranja klizišta našla njena porodica, s obzirom da je građevinski inspektor doneo rešenje o zabrani upotrebe njihovog stambenog objekta, jer se usled aktiviranja klizišta, njegovim daljim korišćenjem, dovodi u opasnost život i zdravlje ljudi, susednih objekata i bezbednost okoline.

Neposredno nakon iseljenja iz objekta, Skupština grada Beograda obezbedila im je privremeni smeštaj u hotelu, nakon čega su upućeni da se za dalje zbrinjavanje obrate nadležnim organima Gradske opštine Grocka, od kojih su dobili novčanu pomoć dovoljnu da plate zakup stana za godinu dana. Kako trajno rešenje nije pronađeno, pritužilja se obratila različitim organima. U odgovorima koji su dobijeni od Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Gradonačelnika Beograda i Sekretarijata za finansije Gradske uprave Beograd upućeni su da se obrate Gradskoj opštini Grocka, jer navedeni organi nisu nadležni za postupanje. S druge strane, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda obavestila je pritužilju da programom za 2011. godinu nisu predviđene aktivnosti na izgradnji i rekonstrukciji saobraćajnica i komunalne infrastrukture na navedenoj lokaciji, zbog čega ovaj organ ne može da izvrši sanaciju nastalog klizišta. Pritužilja je upućena da se obrati Gradskoj upravi Grocka, radi obezbeđenja izvora finansiranja radova na predmetnoj lokaciji.

I Stručna služba Zaštitnika građana našla se u sličnoj situaciji postupajući po navedenoj pritužbi, budući da je Štab za vanredne situacije Gradske opštine Grocka istakao da u budžetu opštine nisu predviđena sredstva za ove namene, istovremeno ukazujući da je Statutom grada Beograda (član 25. tačka 24.), kao jedna od nadležnosti grada, predviđena zaštita od elementarnih i drugih većih nepogoda i stvaranje uslova za njihovo otklanjanje, odnosno ublažavanje njihovih posledica, zbog čega pritužilja treba da se obrati nadležnim službama grada (ne precizirajući ih konkretno). Pored toga, JP Direkcija za izgradnju Gradske opštine Grocka, oglasila se nenadležnom za postupanje i dopis pritužilje prosledila Štabu za vanredne situacije Gradske opštine Grocka. Iako je Stručna služba Zaštitnika građana istraživala, nije uspeła da utvrdi kojem organu grada treba da se obrati radi okončanja postupka po pritužbi.

Postupak po pritužbi je u toku.

Stanje u ovoj oblasti dodatno komplikuje činjenica da su Vlada Republike Srbije i nadležni ministar bili u obavezi da donesu bliže propise za sprovođenje navedenog Zakona, u roku od šest meseci od dana njegovog stupanja na snagu, što prema do sada dostupnim informacijama nije učinjeno.

Međutim, Zaštitnik građana se prilikom postupanja po pritužbama susreo i sa drugačijim pristupom i shvatanjima nadležnih organa.

#### NEBLAGOVREMENO REŠAVANJE PO ZAHTEVU ZA NADOKNADU ŠTETE

**Primer:** Pritužilac je izneo nezadovoljstvo radom Gradske uprave Loznica, Komisije za procenu i utvrđivanje štete nastale usled elementarnih nepogoda, zbog neblagovremenog rešavanja po zahtevu za naknadu štete, koja je na njegovom poljoprivrednom zemljištu pričinjena usled poplave.

Nakon prijema akta Zaštitnika građana, Gradsko veće odobrilo je sredstva za novčanu pomoć, tako da je pritužiocu uplaćen određeni novčani iznos i dodeljeno mu je 500 kg. kukuruza, kao pomoć za saniranje štete nastale usled izlivanja reke Jadar u junu 2010. godine. Pritužilac je potvrdio Zaštitniku građana da je primio navedenu pomoć nakon čega je postupak po njegovoj pritužbi obustavljen.

### III RESTITUCIJA

U izveštajnom periodu primećen je povećan broj pritužbi građana kojima se ukazuje na brojne probleme u ostvarivanju prava na povraćaj oduzete imovine, odnosno obeštećenje.

**Primer 1:** Preduzimajući aktivnosti u okviru svojih nadležnosti, Zaštitnik građana primio je dopis Ministarstva finansija, upućen Opštinskoj upravi Negotin, povodom problema u radu opštinskih komisija za vođenje postupka i donošenja rešenja po zahtevu za vraćanje zemljišta. U duhu saradnje, Zaštitnik građana je, dopisima upućenim Ministarstvu poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, kao i svim lokalne samoupravama u Republici Srbiji, obavestio ove organe da je Visoki savet sudstva zauzeo stav da sudija može da obavlja rad u Komisiji za vođenje postupka i donošenja rešenja po zahtevu za vraćanje zemljišta, kao predsednik komisije, odnosno da obavljanje ovih poslova nije nespojivo sa sudijskom funkcijom.

Ministarstvu i lokalnim samoupravama ukazano je da Zaštitnik građana očekuje da ovi organi, u okviru svojih nadležnosti, obezbede potrebne uslove da navedene Komisije nastave sa radom, okončaju započete postupke i donesu odgovarajuće odluke po postojećim zahtevima, čime će građanima biti omogućeno da ostvare svoja zakonom garantovana prava i interese. Istovremeno, o navedenim činjenicama obavešteni su svi pritužiocci koji su prethodnih godina ukazali na nepostupanje nadležne Komisije, po čijim je pritužbama postupak prekinut zbog ranije važećeg stava da postoji sukob interesa između sudijske funkcije i funkcije predsednika komisije.

**Primer 2:** Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju stupio je na snagu 06. 10. 2011. godine. Prema odredbama ovog zakona, Agencija za restituciju početkom februara 2012. godine objavila je javni poziv za podnošenje zahteva za vraćanje

imovine, a decembra 2011. godine objavljen je obrazac zahteva za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenje (ZVIO). Zaštitnik građana je do sada primio nekoliko pritužbi kojima građani ukazuju na neke probleme koji se javljaju u primeni navedenog zakona.

U najvećem broju njih ističe se da Republički geodetski zavod i nadležne službe za katastar nepokretnosti odbijaju da bivšim vlasnicima oduzete imovine izdaju uverenje o identifikaciji katastarske parcele starog i novog premera, koje su obavezni da prilože uz zahtev za vraćanje imovine. Tokom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Zaštitnik građana je obavešten o stavu Republičkog geodetskog zavoda, prema kome su nadležne službe za katastar nepokretnosti obavezne da licu koje je Agenciji za restituciju podnelo zahtev za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenje, na njegov zahtev, izda bez naknade podatke navedene u zakonskoj odredbi, dok je lice dužno da nadležnoj službi podnese dokaz da je, posle stupanja na snagu navedenog Zakona, a na osnovu raspisanog javnog poziva, Agenciji za restituciju podneo zahtev za vraćanje oduzete imovine (dokaz predstavlja fotokopija zahteva sa prijemnim štambiljem pomenute Agencije ili njeno uverenje kojim se potvrđuje da je to lice podnelo navedeni zahtev). Međutim, na osnovu dokaza dostavljenih od strane pritužilaca Zaštitnik građana je obavešten da je direktor Republičkog geodetskog zavoda uputio službama za katastar nepokretnosti dopis drugačije sadržine, sa instrukcijama kako da postupaju po podnetim zahtevima građana za izdavanje izvoda iz registra nepokretnosti, a kojim se ukazuje da je nadležna služba za katastar nepokretnosti u obavezi da svakom licu koje podnese zahtev za izdavanje navedenih dokumenata za potrebe ostvarivanja prava za povraćaj oduzete imovine, odnosno obeštećenje, iste izda bez naknade, a da na svakom dokumentu koji izdaje za navedene potrebe, u gorenjem desnom uglu, mora da stavi, odnosno otisne štambilj sa sledećem sadržinom:

"Ovaj dokument može upotrebiti samo u svrhu ostvarivanja prava na povraćaj oduzete imovine i obeštećenje, shodno Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju".

Zbog svega navedenog Zaštitnik građana je zatražio da se direktor Republičkog geodetskog zavoda u najkraćem roku izjasni o razlozima istovremenog postojanja dva akta različite sadržine i njihovog međusobnog odnosa, naročito imajući u vidu činjenicu da izjašnjenje Zaštitniku građana nije stavljeno van snage, kao i svim o ostalim činjenicama i okolnostima od značaja za ocenu osnovanosti pritužbi.

### **ZAKLJUČCI:**

Restitucija je oblast u kojoj se u narednom periodu, na osnovu dosadašnjih saznanja, primljenih pritužbi i sastanaka sa Republičkom direkcijom za imovinu i predstavnicima udruženja građana "Mreža za restituciju" može očekivati pojačana aktivnost Zaštitnika građana, odnosno kontrola poštovanja prava građana i zakonitosti i pravilnosti rada nadležnih organa uprave.

### **2.6.11. Resor poreske uprave**

Tokom 2011. godine Zaštitnik građana primio je, gledano u odnosu na prethodne godine, povećan broj pritužbi građana na rad Poreske uprave kojima se ukazuje na raznovrsne povrede prava građana.

#### ***Problem oporezivanja preduzetnica na porodijskom odsustvu/odsustvu sa rada radi nege deteta/posebne nege deteta, koje delatnost obavljaju preko ovlašćenog poslovođe i ostvaruju pravo na naknadu zarade***

Zaštitniku građana pritužbom se obratila Unija poslodavaca Srbije<sup>121</sup>, kao i 15 preduzetnica, odnosno članova njihovih porodica, koji su izrazili nezadovoljstvo činjenicom da Poreska uprava zadužuje privatne preduzetnice doprinosima za obavezno socijalno osiguranje po osnovu samostalne delatnosti, za vreme kada ostvaruju pravo na naknadu zarade po osnovu porodijskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta ili posebne nege deteta, a delatnost obavljaju preko ovlašćenog poslovođe. O uočenom problemu primljeno je i službeno obaveštenje Ombudsmana Autonomne Pokrajine Vojvodine.

Pritužbama je posebno naglašeno da Poreska uprava postupa nedosledno, s obzirom da u ranijem periodu po istom osnovu preduzetnice nije zaduživala, pri čemu je primenjivala iste propise. Nakon sprovedenog postupka kontrole, Zaštitnik građana je utvrdio nedostatak koji se sastoji u promeni tumačenju propisa – tumačenje nepovoljnije po građane, iako ih je bilo moguće i tumačena su do tada na drugi način, čime su izneverena njihova opravdana pravna očekivanja. Poreskoj upravi je preporučeno da, po osnovu službenog nadzora, poništi sva rešenja koja su doneta počev od 2010. godine, kao i da izvrši povraćaj uplaćenih iznosa u roku od 60 dana, a da ubuduće ne zadužuje doprinosima preduzetnice koje se nalaze u navedenoj situaciji, odnosno da, ukoliko smatra da je postupanje na osnovu dosadašnje prakse bilo nepravilno, preduzme mere iz svoje nadležnosti radi izmene propisa kojima je regulisan sistem doprinosa za obavezno socijalno osiguranje.

Poreska uprava je obavestila Zaštitnika građana da nije u mogućnosti da postupi po upućenoj preporuci, ostajući pri svom tumačenju propisa i pozivajući se na vezanost organa uprave načelom zakonitosti u radu.

Problem oporezovanih preduzetnica privukao je značajnu medijsku pažnju, i otvorio diskusiju u javnosti, nakon čega je Vlada Republike Srbije donela zaključak 05 br. 553-5034/2011 od 30. 06. 2011. godine, kojim se saglasila da dospele obaveze po osnovu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje privatnih preduzetnica preuzme Republika Srbija. Na žalost, preduzetnice koje su utvrđenu obavezu već ispunile nisu stekle mogućnost vraćanja uplaćenih sredstava, čime su stavljene u neravnopravan položaj u odnosu na preduzetnice za koje je obavezu preuzela Republika Srbija.

Nekoliko meseci kasnije, članom 4. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje<sup>122</sup>, koji je počeo da se primenjuje od 07. 01. 2012. godine, propisano je da se ne utvrđuje obaveza plaćanja doprinosa za preduzetnika koji delatnost nastavlja da obavlja preko ovlašćenog poslovođe, pri čemu se doprinosi obračunavaju i plaćaju na iznos naknade zarade koji preduzetnik ostvaruje prema propisima koji uređuju finansijsku podršku porodici sa decom.

Izmenama važećih propisa pitanje budućeg oporezivanja preduzetnica – porodilja je uređeno na način koji ne ostavlja mesta različitim tumačenjima. Međutim, građanke koje su utvrđenu obavezu ispunile (dobrovoljno ili kroz postupak prinudne naplate), i dalje se obraćaju Zaštitniku građana pritužbama, osnovano ukazujući na neravnopravan položaj u odnosu na preduzetnice za koje je obavezu ispunila Republika Srbija.

### ***Uskraćivanje prava na žalbu u postupku odlučivanja o privremenom oduzimanju poreskog identifikacionog broja***

Zaštitniku građana pritužbom se obratilo privredno društvo nezadovoljno prvostepenim rešenjem Poreske uprave donetim u postupku privremenog oduzimanja poreskog identifikacionog broja, kojim je upućeno na neposredno pokretanje upravnog spora, bez mogućnosti korišćenja ustavnog i zakonskog prava na žalbu. U toku postupka pred Zaštitnikom građana, Poreska uprava osporila je osnovanost pritužbe, ukazujući da se dvostepenost u odlučivanju u konkretnom slučaju ne može omogućiti zbog toga što prvostepena rešenja donosi direktor Poreske uprave te ukoliko bi se poreskim obveznicima omogućilo pravo žalbe ministru finansija, on bi ovlastio direktora Poreske uprave, kao što to obično čini, tako da bi direktor u tom slučaju odlučivao i u prvostepenom postupku i u postupku po žalbi.

Zaštitnik građana je Poreskoj upravi uputio preporuku da u svom budućem radu obezbedi dvostepenost odlučivanja u postupku za privremeno oduzimanje poreskog identifikacionog broja, da u pouci o pravnom leku upućuje stranke na mogućnost podnošenja žalbe ministru finansija, te da ukloni posledice kršenja prava privrednog društva koje je podnelo pritužbu.

Poreska uprava je obavestila Zaštitnika građana da nije u mogućnosti da postupi po preporuci zbog toga što se poreski identifikacioni brojevi dodeljuju u centrali Poreske uprave koja, u cilju pojednostavljivanja i ubrzavanja procesa registracije privrednih subjekata, ostvaruje direktnu komunikaciju sa Agencijom za privredne registre i Narodnom bankom Srbije. Iz navedenog razloga Poreska uprava nalazi da bi bilo necelishodno menjati postojeći sistem dodele i oduzimanja poreskih identifikacionih brojeva. Povreda prava podnosioca pritužbe na žalbu takođe nije otklonjena, uz

obrazloženje da je protiv prvostepenog rešenja pritužilac pokrenuo upravni

---

<sup>122</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 101/11

spor, te da će nadležni sud, ukoliko nađe da za to postoji osnov, sankcionisati eventualnu nezakonitost prvostepenog rešenja

Zaštitnik građana je stava da pozivanje na razloge organizaciono- tehničke prirode ni u kom slučaju ne može biti opravdanje za uskraćivanje ili ograničavanje prava na žalbu koje, pored toga što je priznato važećim domaćim i međunarodnim pravnim dokumentima, predstavlja i tekovinu pravne civilizacije.

***Kršenje principa dobre uprave i pravilnog administrativnog ponašanja  
prilikom vršenja terenske kontrole, zbog nekorektnog odnosa prema prema  
stranci, kršenja zakona i konzumiranja alkohola od strane poreskog inspektora***

Zaštitniku građana pritužbom se obratila građanka nezadovoljna postupanjem ovlašćenih lica Poreske uprave, prilikom vršenja terenske kontrole radi evidentiranja prometa preko fiskalne kase trgovinske radnje čiji je poslovođa. U pritužbi je navela da poreski inspektori nisu sa njom postupali učtivo i uz uvažavanje njene ličnosti, da su njoj i njenoj zaposlenoj diktirali šta da upišu kao svoje izjave u obrazac „Zapisnik o izjavi stranke- poreskog obveznika“, da su njenog supruga kao punomoćnika neosnovano udaljili iz prostorije u kojoj je vršena kontrole, te da je poreski inspektor zatražio flašu piva, koju je potom i popio, pri čemu nije izdat fiskalni račun, niti je na fiskalnoj traci u to vreme evidentiran bilo kakav promet.

Nakon sprovedenog postupka kontrole, Zaštitnik građana je utvrdio osnovanost pritužbe i Poreskoj upravi preporučio da se u pisanoj formi izvini pritužilji zbog nezakonito i nepravilno vođenog postupka terenske kontrole, pri čemu će u svom budućem radu postupke voditi isključivo u skladu sa pravilima koja su utvrđena važećim propisima. Zaštitnik građana je ukazao da pismeno koje je sačinjeno tako što je njegovu sadržinu diktiralo službeno lice, a poreski obaveznik je svojeručno upisao u obrazac i potom potpisao, ne predstavlja izjavu njenog potpisnika, i kao takvo nije pravno relevantno, ne sporeći da službena lica često pomažu strankama u sastavljanju izjave u postupku.

Posebno je naglašeno da su državni službenici obavezni da se ponašaju na način koji doprinosi očuvanju i podsticanju poverenja javnosti u integritet, nepristrasnost i efikasnost organa. Konzumiranje alkohola na radnom mestu od strane državnog službenika ne uklapa se u standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda i dostojanstva državne službe.

Rok za postupanje Poreske uprave po upućenoj preporuci do kraja izveštajnog perioda nije istekao.

Tokom 2011. godina na rad Poreske uprave Zaštitniku građana podneto je 47 pritužbi, 3 obraćanja su se odnosila na davanje informacije ili saveta o njenom radu, a jedno udruženje se obratio ovom organu predlogom za izmenu važećih propisa u ovoj oblasti.

Najčešće povrede prava istaknute u pritužbama odnosile su se na povredu prava na dobru upravu – 46. Od tog broja, građani najviše primedbi iznose na povredu zakona u poreskom postupku (26); neefikasan rad poreskih organa (6); nepoštovanje stvorenih pravnih očekivanja (5); nekorektno postupanje organa (4); neravnopravan tretman građana (2), te nedobijanje odluke u zakonskom roku (1); nesrazmernost u radu organa (1) i prisustvo zloupotrebe ovlašćenja (1). Na tzv. „ćutanje administracije“ ukazano je u 10 pritužbi, samostalno ili u kombinaciji sa povredom nekog od navedenih prava.

### **3) Ostvareni rezultati u 2011. godini:**

Na osnovu postupaka kontrole koje je Zaštitnik građana vodio tokom 2011. godine, može se oceniti da saradnja koju je Poreska uprava ostvarila sa ovim organom nije na zadovoljavajućem nivou.

U određenom broju slučajeva Poreska uprava nije osporavala osnovanost podnetih pritužbi, već je nakon pokretanja postupka Zaštitnika građana otklonila nedostatke na koje su građani ukazali. I pored toga što se u slučajevima tzv. „ćutanja administracije“ povrede prava pritužilaca otklanjaju u relativno kratkom roku nakon pokretanja postupka od strane Zaštitnika građana, priliv pritužbi kojima se ukazuje na neblagovremen rad poreske administracije je kontinuiran, što upućuje na zaključak da poreski organi zaostale predmete rešavaju *ad hoc*, tj. da nije uspostavljen sistem koji bi omogućio postizanje ažurnosti u radu prilikom odlučivanja o pravima i obavezama građana.

Međutim, u situacijama kada Zaštitnik građana utvrdi propust u radu Poreske uprave, radi čijeg otklanjanja upućuje preporuku, tokom 2011. godine ispoljena je potpuna nespremnost da se argumentacija Zaštitnika građana prihvati, te da se povrede prava otklone na preporučeni način. Iz navedenih razloga, može se zaključiti da su aktivnosti Zaštitnika građana na unapređenju zakonitosti i pravilnosti rada Poreske uprave u 2011. godini bile samo delimično uspešne, te da je u narednom periodu potrebno značajnije unaprediti kvalitet saradnje, pre svega u cilju prihvatanja preporuka ovog organa i njihove primene. Saradnja ostvarena kroz dostavljanje izjašnjenja, informacija i podataka koje Zaštitnik građana traži odvijala se bez većih problema.

#### ***2.6.12. Resor poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, životne sredine, infrastrukture, energetike i rudarstva, saobraćaja, hidrometeorologije i robnih rezervi***

Zajednička karakteristika pritužbi primljenih u okviru ovog raznorodnog resora jeste da se svima njima ukazuje na raznovrsne povrede principa dobre uprave u postupanja nadležnih organa.

#### ***Nedosledno ili nejednako postupanje prema građanima u istoj ili sličnoj pravnoj i faktičkoj situaciji***

Zaštitniku građana se obratilo više građana pritužbama koje se odnose na rad Privrednog društva za distribuciju električne energije, u vezi



sa problemima prilikom traženja da im bude odobreno plaćanje duga za utrošenu i preuzetu električnu energiju na rate. Prvi problem sastoji se u činjenici da nepostoji obavezujući akt kojim je regulisano pitanje načina i uslova plaćanja duga na rate, već je to stvar diskrecionog ovlašćenja direktora, za koje ne postoje propisani kriterijumi, uslovi i procedura odlučivanja, što za posledicu ima to da se ponuda za plaćanje tog duga na rate i ne mora dati. Pored toga, problem predstavlja i činjenica da se diskrecionim odlučivanjem direktora o tome da li će i u kom broju rata odobriti plaćanja duga pritužiocu, koji poseduje potvrdu nadležnog centra za socijalni rad da je korisnik materijalnog obezbeđenja porodice čija isplata kasni, suštinski se umanjuje smisao i značaj priznavanja tog prava, uz to, pred organom koji nije stručno kompetentan niti nadležan za takav postupak. Ništa manji problem ne predstavlja činjenica da su pojedini pritužioci utuženi za dug nakon što im je rečeno da će biti pisanim putem obavešteni o mogućnosti zaključenja ugovora o plaćanju duga na rate.

U svom izjašnjenju JP „Elektroprivreda Srbije“ obavestilo je Zaštitnika građana da će biti donet akt kojim će na jedinstven način za sva zavisna privredna društva, biti uređeno pitanje eventualnog otpusta i reprograma duga.

Tim povodom, Zaštitnik građana je uputio mišljenje JP „Elektroprivreda Srbije“ da bi prilikom donošenja akta kojim će urediti odobravanje reprograma duga tarifnim kupcima trebalo definisati: krug lica koja imaju pravo plaćanja na rate, uslove za odobravanje plaćanja na rate, načine i rokove postupanja privrednog društva po zahtevu, kao i dokaze koje će navedena lica dostavljati uz zahteve.

Nakon toga, JP „Elektroprivreda Srbije“ Beograd je donelo Odluku kojom se utvrđuju jedinstveno za sva privredna društva za distribuciju električne energije uslovi za regulisanje starog duga tarifnih kupaca iz kategorije široka potrošnja grupa „domaćinstvo“ za preuzetu električnu energiju.

### ***Neefikasno postupanje po zahtevima građana za priključenje objekata na distributivni sistem električne energije***

Zaštitnik građana je primio pritužbe koje se odnose na rad Privrednog društva za distribuciju električne energije u vezi sa postupanjem odnosno nepostupanjem po zahtevima za priključenje objekata na distributivni sistem time što nije u razumnom roku donelo odluke povodom predmetnih zahteva i nije na jasno i precizno pružilo informacije o tome koje su posledice nepostupanja građana po „pozivu za ispravku podneska“.

U svom izjašnjenju Privredno društvo za distribuciju električne energije je obavestilo Zaštitnika građana da odluka povodom zahteva nije doneta zbog činjenice da pritužioci nisu, u ostavljenom roku, dostavili potvrdu nadležnog organa da se objekat može legalizovati, odnosno da je legalizovan, usled čega nije u mogućnosti da odobri zahtev.

Ne ulazeći u ocenu toga da li zahtevi navedenih pritužilaca sa dokumentacijom koju su priložili ispunjavaju uslove iz Zakona o planiranju i izgradnji za odobrenje privremenog priključenja objekta pritužioca na distributivni sistem, Zaštitnik građana je utvrdio da u konkretnom slučaju navedeni organ nije doneo odluke povodom predmetnih zahteva čime je pritužiocima uskraćeno pravo da kroz obrazloženu odluku organa sa jasno navedenim odlučnim činjenicama i okolnostima i poukom o pravnom sredstvu, sagledaju pravnu situaciju u vezi sa podnetim zahtevima i preduzmu odgovarajuće radnje.

Zbog toga je upućena preporuka Privrednom društvu za distribuciju električne energije da bez odlaganja donese odluke po zahtevima za priključenje objekata na distributivni sistem, kao i da u svom budućem radu uskladi „poziv za ispravku podneska“ tako da sadrži jasno i precizno upozorenje o posledicama nepostupanja po istom, po kojoj je privredno društvo za distribuciju električne energije postupilo, donoseći rešenja kojima je odlučeno o podnetim zahtevima.

Tokom 2011. godine je uočen problem koji zahteva posebnu pažnju a odnosi se na nepostojanje akta o kriterijumima, zaštiti, uslovima, rokovima i postupku utvrđivanja statusa energetski ugroženog kupca. Zakonom o energetici koji je stupio na snagu 08. 8. 2011. godine je propisano da će Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku u roku od godinu dana od stupanja na snagu zakona pripremiti Vladi predlog navedenog akta, ali takav akt još nije donet.

### **ZAKLJUČCI :**

Na osnovu postupaka kontrole koje je Zaštitnik građana vodio tokom 2011. godine, može se oceniti da saradnja koju su privredna društva za distribuciju električne energije ostvarila sa Zaštitnikom građana nije na zadovoljavajućem nivou. U velikom broju slučajeva, organ nije sam prepoznao i otklonio propuste u radu (donošenje odluke po zahtevu za priključenje objekta na distributivni sistem), zbog čega je Zaštitnik građana uputio preporuke o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti.

#### ***2.6.13. Resor finansija, ekonomije i regionalnog razvoja, privatizacije, direkcije za imovinu, Nacionalne službe za zapošljavanje, stečaj i Upravu za javne nabavke***

##### ***Pružanje netačnih informacija građanima o ostvarivanju prava na novčanu naknadu i neispravljanje propusta u radu***

**Primer:** Zaštitniku građana pritužbu na rad i postupanje Nacionalne službe za zapošljavanje podnela je grupa bivših radnika privrednog društva „M.....“ kojima je prestao radni odnos otkazom ugovora o radu, uz isplatu jednokratne novčane naknade prema Opciji 1 Programa

rešavanja viškova zaposlenih.

Pritužiočev zahtev za priznavanje prava na novčanu naknadu je odbijen rešenjem nadležne filijale, a Sektor za osiguranje za slučaj nezaposlenosti i pravne poslove, je odbio žalbu na navedeno rešenje, sa obrazloženjem da Opcija 1 za koju se izjasnio ne predviđa mogućnost ostvarivanja prava na novčanu naknadu, odnosno da mu nije izvršena isplata otpremnine u skladu sa Zakonom o radu već isplata jednokratne novčane naknade.

Postupajući povodom pritužbe Zaštitnik građana je došao do saznanje da je Vrhovni sud Srbije svojim presudama uvažio tužbe protiv drugostepenih rešenja Nacionalne službe za zapošljavanje, uz obrazloženje da u slučaju prestanka radnog odnosa na osnovu pismenog sporazuma sa poslodavcem zaključenim na inicijativu poslodavca, zaposleni ima pravo na novčanu naknadu i bez uticaja je činjenica za koju su se opciju tužioci opredelili, pošto poslodavac ne može od zaposlenog zahtevati odricanje od prava na novčanu naknadu niti takva izjava zaposlenog ima pravni značaj.

Nacionalna služba za zapošljavanje se izjasnila da je problem nastao usled promene pravnog stava Vrhovnog suda Srbije i različitog presuđena u upravnim sporovima po tužbama zaposlenih iz istih preduzeća po istom činjeničnom i pravnom osnovu zbog čega je Vrhovnom sudu Srbije upućena Inicijativa za ujednačavanje sudske prakse kod prava na novčanu naknadu viškova zaposlenih koji su ostvarili neko od prava predviđenih Odlukom o utvrđivanju programa za rešavanje viška zaposlenih u procesu racionalizacije, restrukturiranja i pripreme za privatizaciju Vlade RS i po drugim osnovima.

Zaštitnik građana je uputio preporuku da Nacionalna služba za zapošljavanje sprovede postupke ukidanja ili izmene pravosnažnih rešenja donetih po zahtevima bivših zaposlenih privrednog društva „M.....“ kojima nije priznato pravo na novčanu naknadu za slučaj nezaposlenosti, zbog pogrešne primene materijalnog prava, u skladu sa Pravnim shvatanjem Vrhovnog suda Srbije. Pored toga, preporučeno je da se ubuduće ne donose obaveštenja i sl. akti kojima se ograničavaju prava građana i kojima se ne daju jasne i razumljive informacije o postupku i radnjama koje treba da preduzmu u cilju ostvarivanja svojih prava i interesa.

Nacionalna služba za zapošljavanje nije postupila po preporuci.

## 2.7. STATISTIKA PRITUŽBI U OBLASTI RESORA DOBRE UPRAVE

Resori dobre uprave uglavnom se poklapaju sa resornim ministarstvima u Vladi Republike Srbije a pritužbe koje se po svom predmetu evidentiraju u tim resorima čine skoro dve trećine ukupno primljenih pritužbi u 2011. godini.

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine postupao u **2459 pritužbi u oblasti dobre uprave**, i to u 2443 pisane pritužbe upućene od strane građana a u 16 slučajeva je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi.

Zaštitnik građana je do 31. 12. 2011. godine potpuno **okončao rad na 1563 pritužbe iz oblasti dobre uprave**, dok je u daljoj proceduri još 896 pritužbi iz 2011. godine.

**Tabela 4. – Podela pritužbi po resorima dobre uprave**

Resor spoljnih poslova dijaspore, i pravde	343	9.42%
Resor odbrane	88	2.42%
Resor unutrašnjih poslova	148	4.07%
Resor finansija, ekonomije i regionalnog razvoja	298	8.19%
Resor poljoprivrede, trgovine, šumarstva, vodoprivrede, životne sredine, infrastrukture, energetike i rudarstva	146	4.01%
Resor urban.građ. katastra	244	6.70%
Resor ljudska prava, državne uprave i lokalne samouprave	335	9.20%
Resor rada	348	9.56%
Resor zdravlja, socijalne zaštite, penzijsko invalidskog osiguranja	392	10.77%
Resor bezbednosti	7	0.19%
Resor kulture, prosvete, nauke, omladine i sporta	110	3.02%
<b>Ukupno</b>	<b>2459</b>	

Najveći broj pritužbi, odnosi se na povrede prava iz oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (1257 pritužbi ili 51,12%), naročito na prava iz oblasti socijalne zaštite i prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. Slede povrede prava na dobru upravu (1083 pritužbe tj.

44,04%) a potom povrede građanskih i političkih prava (495 pritužbi tj.

20,13%). Najčešće povrede iz grupe ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava su bile povrede prava na rad i po osnovu rada i pravo na zaštitu imovine, mada su i povrede ostalih prava iz ove grupe bila zastupljena.

**Tabela 5. – Najčešće povrede ekonomskih i socijalnih prava**

Pravo na rad i po osnovu rada	425	17,28%
Pravo na zaštitu imovine	354	14,40%
Pravo iz penzijsko-invalidskog osiguranja	169	6,87%
Pravo na zdravu životnu sredinu	48	1,95%
Pravo na zdravstveno osiguranje	44	1,79%
Pravo na obaveštenost	33	1,34%
Pravo na socijalnu zaštitu	20	0,81%
Pravo na obrazovanje i vaspitanje	17	0,69%
Ostala prava	147	5,98%
<b>Ukupno</b>	<b>1257</b>	<b>51,12%</b>

Najčešće povrede iz grupe političkih i građanskih prava su se odnosile na povredu prava na pravično suđenje (246) i pravo na pravnu zaštitu, pravno sredstvo i pravnu pomoć.

**Tabela 6. – Najčešće povrede građanskih prava**

Pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku	246	10,00%
Pravo na pravnu zaštitu, pravno sredstvo i pravnu pomoć	89	3,62%
Pravo na lična dokumenta	50	2,03%
Pravo na državljanstvo	19	0,77%
Pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta	11	0,45%
Pravo na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti	10	0,41%
Ostala prava	70	2,85%
<b>Ukupno</b>	<b>495</b>	<b>20,13%</b>

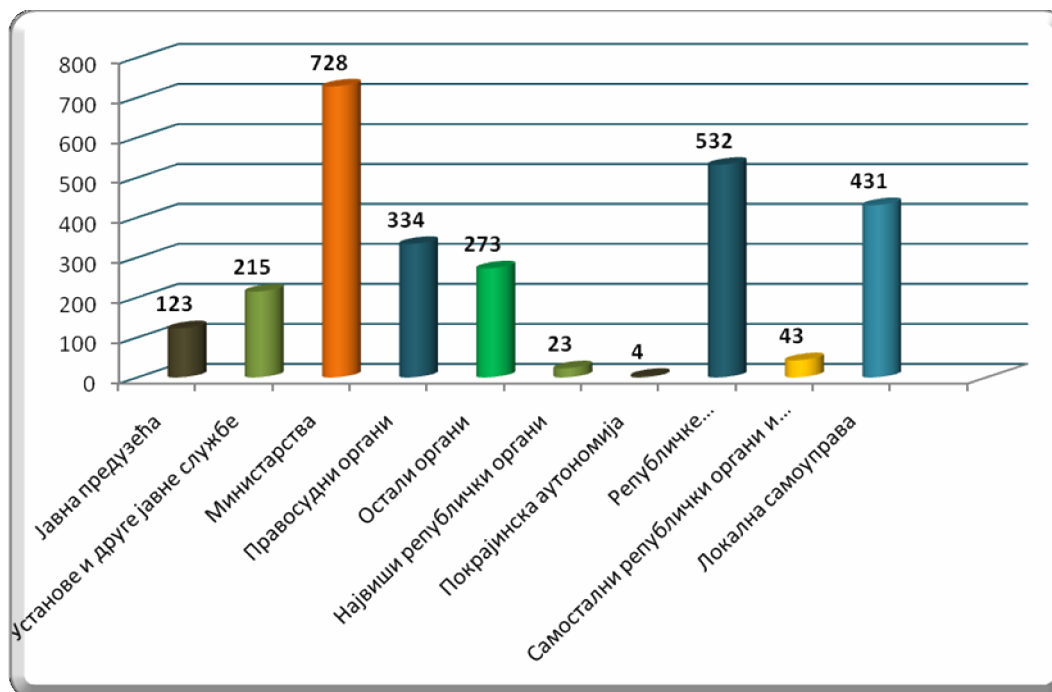
Najčešće povrede prava građana na „dobru upravu“ su se odnosile na povredu prava na poštovanje zakona i prava na dobijanje odluke u zakonskom roku, kako pokazuje sledeća tabela:

**Tabela 7. – Najčešće povrede prava građana na „dobru upravu“**

Pravo na poštovanje zakona	349	14,19%
Pravo na dobijanje odluke u zakonskom roku	173	7,04%
Pravo na efikasno postupanje organa	160	6,51%
Pravo na zaštitu od ćutanja administracije	124	5,04%
Pravo na korektno postupanje organa	98	3,99%
Pravo na ravnopravan tretman građana	42	1,71%
Pravo na zaštitu zbog povrede postupka	50	2,03%
Pravo na poštovanje stvorenih pravnih očekivanja	45	1,83%
Pravo na odsustvo zloupotrebe ovlašćenja	21	0,85%
Pravo na naknadu štete	19	0,77%
Pravo na srazmernost u radu organa	2	0,08%
<b>Ukupno</b>	<b>1083</b>	<b>44,04%</b>

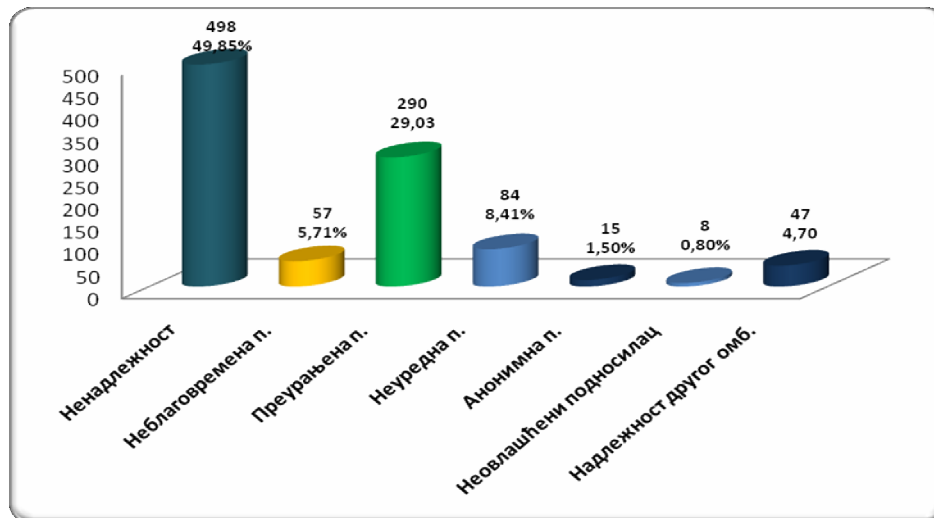
Organi na čiji je rad bilo najviše pritužbi u 2011. godini svakako su ministarstva, na čiji je rad bilo 728 pritužbi, potom republičke agencije (532), jedinice lokalne samouprave (431) i drugi organi.

**Grafikon 12. - Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose**



U toku 2011. godine Zaštitnik građana je, postupajući po pritužbama iz resora dobre uprave, pokrenuo 556 postupaka kontrole rada organa uprave i obavio 27 nadzornih poseta organima. Nakon sprovedenih postupaka kontrole i nadzora okončan je rad na 564 predmeta na sledeći način: odbijanjem pritužbe kao neosnovane u 337 slučajeva (59,75%), obustavom postupka u 95 slučajeva (16,84%), preporukom u 86 slučajeva (15,25%), odustankom podnosioca od pritužbe u 37 slučajeva (6,56%), u 5 slučajeva mišljenjem Zaštitnika građana, saopštenjem u dva slučaja i smrću podnosioca pritužbe takođe u dva slučaja. Grafikon pokazuje razloge za odbačaj pritužbi:

**Grafikon 13. – Odbačaj pritužbi u oblasti dobre uprave**



Zaštitnik građana je u toku 2011. godini završio rad i na 466 pritužbi prenetih iz 2010. godine na taj način što je povodom njih pokrenuo 74 postupka kontrole rada organa uprave, nakon čega je utvrdio da u 160 pritužbi nije bilo osnova za dalje vođenje postupka, 206 pritužbi je odbačeno zbog naenadležnosti i drugih Zakonom utvrđenih razloga, u 48 slučajeva organi su sami otklonili nedostatke u radu u toku vođenja postupka ZG, povodom 41 predmeta ZG je uputio preporuke i mišljenje organima a u 11 predmeta podnosioci su odustali od pritužbi.

### III SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Učešćem na brojnim predavanjima, konferencijama, seminarima i prezentacijama institucije, Zaštitnik građana je tokom 2011. godine nastojao da približi ulogu, funkciju i značaj Zaštitnika građana u zaštiti i poštovanju ljudskih prava i kontroli rada državnih organa i institucija. Ove aktivnosti bile su usmerene ka medijima, udruženjima (npr. Godišnji seminar Beogradskog fonda za političku izuzetnost), studentskoj populaciji (studenti osnovnih i postdiplomskih studija Fakulteta političkih nauka i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu) i predstavnicima organa vlasti na svim nivoima.

#### 3.1. SARADNJA SA ORGANIMA JAVNE VLASTI

Ocena kvaliteta ostvarivanja prava građana pred organima koji vrše javna ovlašćenja i saradnja Zaštitnika građana sa njima, prema statističkim parametrima, ukazuje na to da je saradnja sve bolja, ali ne i potpuno zadovoljavajuća. Naime, poštovanje prava građana od strane organa javne vlasti i njihov odnos prema građanima i njihovim pravima je još uvek nedovoljno kvalitetno, iako državni i drugi organi tokom sada već petogodišnjeg rada i postojanja Zaštitnika građana, u sve većem broju uvažavaju preporuke Zaštitnika građana i postupaju prema njima. To je u 2011. godini omogućilo podizanje nivoa saradnje na viši stepen i potpunije ostvarivanje svrhe institucije Zaštitnika građana.

Na osnovu pritužbi građana primljenih tokom 2011. godine, a koje se odnose na rad organa uprave u slučajevima navodnog kršenja načela upravnog postupka i drugih pravila koja uređuju odnos građana i organa uprave, stiče se određena slika o radu ovih organa. Naime, najveći broj pritužbi odnosi se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava na koja se odnosi preko 30% svih pisanih pritužbi, kao i na rad organa u oblasti, penzijskog i invalidskog osiguranja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, javnih preduzeća, poreskih organa, ustanova u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, pravosudnih organa i organa uprave u lokalnim samoupravama.

**Tabela 8. - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose**

Ministarstva	1099	30,19%
Ustanove i druge javne službe	740	20,33%
Republički fondovi, zavodi, agencije, direkcije, uprave i dr.	643	17,66%
Organi lokalne samouprave	525	14,42%
Pravosudni organi	440	12,09%
Javna preduzeća	145	3,98%
Ostali organi	355	9,75%
<b>Ukupno svi organi</b>	<b>3947</b>	



*Napomena:* Broj organa je uvek veći od broja pritužbi, jer pojedinačne pritužbe ponekad ukazuju na povrede prava građana od strane više od jednog organa.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tradicionalno organ na koji se najveći broj građana žali svake godine, budući da ovaj organ i ostvaruje najveći broj kontakata sa građanima, ali mora se napomenuti i da je to organ koji u najvećem broju slučajeva, otklanja svoje nedostatke u radu po prispeću stava Zaštitnika građana. Klasifikacijom pritužbi, uviđa se da se pritužbe najčešće odnose na ostvarivanje prava na lična dokumenta, državljanstvo, pribavljanje odobrenja za držanje oružja i sl. Relativno retko se pritužbe odnose na slučajeve torture tokom policijskog zadržavanja.

**Tabela 9. - Pritužbe prema različitim ministarstvima na čiji rad se odnose**

<b>Sva ministarstva u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>1099</b>	<b>30,18%</b>
<b>Pojedina ministarstva u odnosu na sva ministarstva</b>		
Unutrašnji poslovi	405	36,85%
Odbrana	165	15,01%
Prosveta i nauka	113	10,28%
Finasije	84	7,64%
Rad i socijalna politika	75	6,82%
Životna sredina, rudarstvo i prostorno planiranje	72	6,55%
Zdravlje	50	4,55%
Ljudska i manj. prava, državna uprava i lok. samouprava	44	4,00%
Pravda	35	3,18%
Ostala ministarstva	56	5,10%

Sledeća tabela pokazuje oblasti u okviru kojih Zaštitnik građana dobija najviše pritužbi (obrazovanje, socijalna zaštita i dr.), kao i podvrste organa unutar velikih grupa organa kojima pripadaju. Na primer, najveći broj pritužbi u oblasti socijalne zaštite odnosi se pritužbe na rad Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, na koji je u 2011. godini pristiglo 272 pritužbe (Tabela 10).

**Tabela 10. - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose**

<b>Ustanove i druge javne službe u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>740</b>	<b>20,32%</b>
U oblasti obrazovanja	254	34,32%
U oblasti socijalne zaštite	186	25,14%
U oblasti izvršenja krivičnih sankcija	180	24,32%
U oblasti zdravlja	110	14,86%
U oblasti nauke i kulture	10	1,35%
<b>Rep. fondovi, zavodi, agencije, uprave i dr. u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>643</b>	<b>17,66%</b>
Republički fond PIO	272	42,30%
Poreska uprava	85	13,22%
Republički geodetski zavod	75	11,66%
Agencija za privatizaciju	51	7,93%
Republički fond za zdravstveno osiguranje	44	6,84%
Nacionalna služba za zapošljavanje	33	5,13%
Republički zavod za statistiku	16	2,49%
Inspektorat rada	14	2,18%
Ostali organi	53	8,24%

Posmatrano prema geografskoj distribuciji, najviše pritužbi se odnosi na rad grada Beograda i ostalih gradskih opština. Ukupno 14,42% pritužbi se odnosi na rad organa lokalne samouprave, 12, 08% na pravosudne organe, oko 4% na rad javnih preduzeća i do 10% na ostale organe.

**Tabela 11. - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose**

<b>Organi lokalne samouprave u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>525</b>	<b>14,42%</b>
Grad Beograd i gradske opštine	210	40,00%
Ostali gradovi	141	26,86%
Ostale opštine	174	33,14%
<b>Pravosudni organi u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>440</b>	<b>12,08%</b>
Osnovni sudovi	213	48,41%
Viši sudovi	64	14,55%
Tužilaštva	52	11,82%
Privredni sudovi	39	8,86%
Apelacioni sudovi	37	8,41%
Upravni sudovi	18	4,09%
Vrhovni kasacioni sud	17	3,86%
<b>Javna preduzeća u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>145</b>	<b>3,98%</b>
Republička javna preduzeća	73	50,34%
Lokalna javna preduzeća	72	49,66%
<b>Ostali organi u odnosu na ukupan broj pritužbi</b>	<b>355</b>	<b>9,75%</b>
Privredna društva	133	37,46%
Privatni poslodavac	57	16,06%
fizičko lice	49	13,80%
Organ strane države	15	4,23%
Društvena preduzeća	10	2,82%
Ostalo	91	25,63%

Sledi prikaz ostvarene saradnje sa državnim organima u okvirima oblasti u nadležnosti Zaštitnika građana:

U oblasti **zaštite prava nacionalnih manjina**, u izveštajnom periodu saradnja je bila ostvarena pre svega na lokalnom nivou tj. sa većinom lokalnih samouprava sa nacionalno mešovitim stanovništvom, pre svih s Novim Pazarom, Apatinom, Kulom, potom s nacionalnim savetima nacionalnih manjina – Bošnjačkim, Hrvatskim, Mađarskim, Romskim, Slovačkim, Slovenačkim, Češkim, Rumunskim a na republičkom nivou sa državnim organima poput Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu i Kancelarijom za inkluziju Roma Vlade AP Vojvodine, kao i nezavisnim kontrolnim organima, naročito s Pokrajinskim ombudsmanom AP Vojvodina, lokalnim ombudsmanima u Subotici i Novom Sadu.

U oblasti **zaštite prava osoba sa invaliditetom** okviru saradnje sa državnim organima, međunarodnim organizacijama i organizacijama civilnog društva održan je sastanak sa predstavnicima, Nacionalne organizacije osoba sa invaliditetom, Centra za samostalni život invalida Srbije, kancelarije Evropske unije u Srbiji, Ministarstva rada i socijalne politike-Sektora za prava osoba sa invaliditetom i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, kao i sa poverenicom za zaštitu ravnopravnosti, na kome je predstavljen nacrt alternativnog izveštaja Komitetu za prava osoba sa invaliditetom Ujedinjenih nacija.

### **3.2. SARADNJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM I AKADEMSKOM ZAJEDNICOM**

U oblasti **zaštite prava nacionalnih manjina**, saradnja s nevladinim organizacijama je doprinela kvalitetnijem radu i boljem informisanju Zaštitnika građana. Posebno je bila značajna saradnja s nevladinom organizacijom „Praxis“ u vezi s radom na unapređenju propisa koji bi trebalo da omoguće ostvarivanja prava na pravni subjektivitet i prava na adekvatno stanovanje. Dobra saradnja je ostvarena i sa Centrom za istraživanje etniciteta, posebno u vezi sa praćenjem rada saveta za međunacionalne odnose u jedinicama lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim sastavom stanovništva, ostvarivanjem prava na službenu upotrebu jezika i pisama i ostvarivanjem prava Roma. Najzad, informacije koje je redovno o povredama ljudskih prava dostavljao Centar za razvoj civilnog društva iz Zrenjanina bile su dragoceni izvor informacija. Pored saradnje s ovim nevladinim organizacijama, ostvarena je saradnja i sa drugim organizacijama civilnog društva – Inicijativom mladih za ljudska prava, Centrom za prava manjina, Regionalnim centrom za manjine, Edukativnim centrom Roma iz Subotice, Romskim ženskim centrom „Bibija“ i dr.

Stručnu pomoć u radu na pitanjima u vezi s ostvarivanjem prava nacionalnih manjina dali su članovi Saveta Zaštitnika građana za pitanja nacionalnih manjina, predstavnici akademske zajednice, a posebno prof. dr Ranko Bugarski i prof. dr Ljubica Đorđević. Uspešna saradnja na ovim

pitanjima je ostvarena i sa drugim stručnjacima: prof. dr Nenadom Đurđevićem, prof. dr Marijanom Pajvančić, prof. dr Vesnom Rakić Vodinelić, dr Sašom Gajinom, mr Zlatom Vuksanović Macura, dr Klod Kanom, Bahramom Gazijem, dr Draganom Todorovićem, dr Božidarom Jakšićem, prof. dr Dragoljubom Đorđevićem i drugima.

U oblasti **prava deteta** tokom 2011. godine, Zaštitnik građana je nastavio i produbio saradnju sa organizacijama civilnog društva koje deluju u oblasti prava deteta, pre svega sa Mrežom organizacija za decu Srbije (MODS), a posebno sa pojedinim članicama - Centrom za prava deteta, Centrom za integraciju mladih, NVO VelikiMali, Inicijativom za prava osoba sa mentalnim invaliditetom Srbije „MDRI - S“, Autonomnim ženskim centrom, Grupom 484, učešćem na skupovima u njihovoj organizaciji i obrnuto.

Nastavljena je saradnja sa Pravnim fakultetom u Nišu, na kojem zamenica Zaštitnika građana već drugu godinu ima predavanje na predmetu *Prava deteta* o iskustvima u radu institucije Zaštitnika građana u oblasti prava deteta.

U oblasti **ravnopravnosti polova**, tokom 2011. godine Zaštitnik građana je ostvario i produbio saradnju sa nekoliko udruženja građana, i to sa: Autonomnim ženskim centrom kroz rad na zakonodavnim inicijativama za izmenu propisa kojima se poboljšava pravna zaštita žena žrtava nasilja u krivičnom zakonodavstvu, Mrežom „Žene protiv nasilja“ u vezi lokalnih budžeta i Viktimološkim društvom Srbije sarađujući na mapiranju dimenzije i karakteristika rodno zasnovane diskriminacije na tržištu rada i odgovor društva na nju.

Sa predstavnicima udruženja građana, čija je misija zaštita prava LGBT osoba, GEJTEN i Gej strejt alijanskom dogovorena je saradnja u narednom periodu na analiziranju školskih udžbenika u pogledu načina predstavljanja LGBT osoba koji se koriste u predškolskoj i osnovnoškolskoj nastavi.

U oblasti **zaštite prava osoba sa invaliditetom**, Zaštitnik građana se u 2011. godini sastao sa udruženjima paraplegičara i kvadriplegičara Vojvodine, radi iznalaženja rešenja na izjednačavanju visine prava po osnovu prava na pomoć i negu drugog lica za civilne i vojne osiguranike.

Održan je i sastanak sa predstavnicima relevantnih organizacija civilnog društva koje se bave problemima osoba sa invaliditetom (Centar za samostalni život invalida Srbije i MDRI), radi proširenja saradnje u cilju obezbeđenja zaštite i preduzimanja mera za unapređenje položaja ovih osoba. Kroz saradnju, s jedne strane, obezbeđuje se podizanje stepena vidljivosti institucije Zaštitnika građana, a s druge strane, osobe sa invaliditetom će biti u prilici da preko ovih organizacija ukazuju na povredu prava i propuste u radu organa.

Nastavljena je saradnja sa Savezom slepih i slabovidih Srbije i organizacijom „Iz kruga“ na otklanjanju nejednakosti osoba sa invaliditetom, u

odnosu na ostale građane, kada žele da obavljaju bankarske poslove i finansijske usluge.

### 3.3. MEĐUNARODNA SARADNJA I PROJEKTI

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine nastavio sa intenzivnom međunarodnom saradnjom na multilateralnom i bilateralnom planu. Saradnja sa regionalnim i evropskim međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i njihovim specijalizovanim telima je dodatno ojačana. Uspostavljeni mehanizmi saradnje sa ombudsmanima drugih država unapređivani su kroz bilateralne i multilateralne skupove, prevashodno na redovnim konferencijama, okruglim stolovima, seminarima, treninzima i drugim edukativnim i ostalim skupovima koji su organizovani u zemlji i inostranstvu.

U 2011. godini Zaštitnik građana nastavio je sa redovnim aktivnostima u okviru članstava u više stručnih mreža: Međunarodnog koordinacionog komiteta Nacionalnih institucija za ljudska prava, Međunarodnom institutu Ombudsmana, Udruženju mediteranskih Ombudsmana, Evropskom institutu Ombudsmana i Evropskoj mreži Ombudsmana za decu.

U izveštajnom periodu Zaštitnik građana imao je više sastanaka sa predstavnicima međunarodnih organizacija. U junu se sastao sa Komesarom za ljudska prava Saveta Evrope, Tomasom Hamarbergom, u sklopu njegove posete Srbiji.<sup>123</sup> Zaštitnik građana se takođe sastajao sa članovima Monitoring komiteta Parlamentarne skupštine Saveta Evrope<sup>124</sup>, odnosno ekspertske misijama Evropske unije.

Saradnja sa Savetom Evrope ostvarena je i tokom izrade dva međunarodna instrumenta - *Preporuke Saveta Evrope o pravima i pravnom statusu dece i roditeljskim odgovornostima*<sup>125</sup> i *Smernica Komiteta ministara Saveta Evrope o zdravlju po meri deteta*.<sup>126</sup> Zaštitnik građana uključio se i u raspravu o Nacrtu strategije Saveta Evrope o pravima deteta 2012 – 2015<sup>127</sup>, kako na nacionalnom nivou, kroz davanje mišljenja Ministarstvu spoljnih poslova, tako i u okviru međunarodne saradnje, učešćem na konferenciji Saveta Evrope, posvećenoj ovoj temi, novembra 2011. godine.

Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, ostvarili su saradnju u oblasti izdavaštva i uz podršku Kancelarije Unicef-a u Srbiji,

---

<sup>123</sup> Izveštaj Komesara o poseti Srbiji dostupan je na:

[http://coe.org.rs/def/news\\_sr\\_def/?conid=2215](http://coe.org.rs/def/news_sr_def/?conid=2215);

<sup>124</sup> Izveštaj "Poštovanje obaveza i dužnosti Srbije" Parlamentarne skupštine Saveta Evrope dostupan je na <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc12/EDOC12813.pdf>;

<sup>125</sup> Recommendation on the rights and legal status of children and parental responsibilities. Preporuka je u pripremi, a njen nacrt dostupan je na <http://www.coe.int/family>;

<sup>126</sup> Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly health care, dostupno na <http://www.coe.int/t/dg3/health>;

<sup>127</sup> Konferencija održana u Monaku 20. i 21. novembra 2011. godine. Više informacija na <http://www.coe.int/t/dg3/children>;

izdali publikaciju „Prava deteta u međunarodnim dokumentima“<sup>128</sup>, prvoj publikaciji ovakve vrste objavljenoj na srpskom jeziku, kao izraza njihovog zajedničkog nastojanja da promovišu koncept prava deteta i podstaknu sve društvene aktere na proaktivno delovanje u odnosu na decu.

Uz podršku Misije OEBS u Srbiji Zaštitnik građana je u 2011. godini pripremio i izdao publikaciju „Dete u centru pažnje – Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope i presuda Evropskog suda za ljudska prava, u oblasti obrazovanja“<sup>129</sup>, koja je posvećena temi inkluzivnog obrazovanja dece u tolerantnom, bezbednom i uvažavajućem okruženju.

### ***3.3.1. Aktivnosti Zaštitnika građana kao Nacionalne institucije za zaštitu i promociju ljudskih prava (NHRI)***

Zaštitniku građana uručen je sertifikat Nacionalne institucije za promociju i zaštitu ljudskih prava (eng. NHRI) sa „A“ statusom za period od 2010. do 2015. godine, na sednici Međunarodnog koordinacionog komiteta, koja je održana 17. i 18. maja 2011. godine u Ženevi. Ovaj prestižni status je, Zaštitniku građana, dodelio Međunarodni koordinacioni podkomitet za akreditaciju Nacionalnih institucija za ljudska prava Međunarodnog koordinacionog komiteta (dalje ICC). ICC predstavlja globalnu mrežu institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava čiji interni akreditacioni sistem, baziran na Pariskim principima, priznaju Ujedinjene nacije. ICC koordinira odnos između NHRI i Ujedinjenih nacija u oblasti ljudskih prava.

Zaštitnik građana je od sticanja ovog statusa, aprila 2010. godine, preduzeo brojne aktivnosti na regionalnom i međunarodnom nivou u okviru delokruga rada kao nacionalna institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava.

Zaštitnik građana je izradio i uputio Komitetu za eliminaciju rasne diskriminacije (dalje CERD) Ujedinjenih nacija „Zapažanja o pojedinim pitanjima zakona i propisa kojima je uređen položaj nacionalnih manjina“ u odnosu na primenu Međunarodne konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije. Komitetu za ljudska prava (dalje CCPR) Ujedinjenih nacija, Zaštitnik građana, je dostavio svoja „Zapažanja o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima“ u drugom izveštajnom periodu za Srbiju, koja je i usmeno obrazložio na zasedanju Komiteta u Njujorku. Zaštitnik građana je učestvovao na predstavljanju Nacrta alternativnog izveštaja o položaju osoba sa invaliditetom, koji je bio predstavljen pred Komitetom za praćenje primene Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom.

---

<sup>128</sup> „Prava deteta u međunarodnim dokumentima“, urednica prof. dr Nevena Vučković Šahović, Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2011;

<sup>129</sup> „Dete u centru pažnje – Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope i presuda Evropskog suda za ljudska prava, u oblasti obrazovanja“, priredile Tamara Lukšić – Orlandić i Nataša Jović, Zaštitnik građana, 2011;

U sklopu svojih redovnih aktivnosti na polju međunarodne saradnje, a prevashodno u kapacitetu nacionalne institucije za zaštitu i promociju ljudskih prava (NHRI), Zaštitnik građana je pripremio i poslao odgovore na različite upitnike Kancelarije visokog komesarijata za ljudska prava (dalje OHCHR) i Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (dalje ODIHR) OEBS-a na teme uloge prevencije u promociji i zaštiti ljudskih prava, prava osoba sa invaliditetom, starijih osoba, rodne ravnopravnosti i prava žena (uključujući i nasilje nad ženama i devojčicama) i dečjeg prosjačenja. Ombudsman je pripremio poseban prilog o ostvarenom napretku države Srbije u primeni člana 33 ratifikovane Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

Zaštitnik građana je u cilju podizanja svojih kapaciteta za ispunjavanje obaveza proisteklih statusom NHRI, učestvovao na radionicama na temu praćenja rezultata univerzalnog periodičnog pregleda (dalje UPR) i preporuka drugih mehanizama za zaštitu i unapređenje ljudskih prava, odnosno strateškog planiranja i razvoja komunikacionog plana za NHRI.

### ***3.3.2. Projekti***

Zaštitnik građana učestvuje u realizaciji petogodišnjeg programa reforme pravosuđa i odgovornosti vlade koji sprovodi Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) u cilju jačanja vladavine prava, podizanja svesti o reformama u sektoru pravosuđa i jačanja kapaciteta vladinih institucija, civilnog društva i nezavisnih institucija za prepoznavanje i sprečavanje korupcije. Aktivnosti koje u okviru projekta sprovodi Zaštitnik građane odnose se na promociju principa dobre uprave i efikasne i odgovorne vlade, zatim jačanje saradnje sa drugim nezavisnim institucijama i organizacijama civilnog društva, kao i jačanje kapaciteta institucije u oblasti promocije i zaštite ljudskih prava. Jedna od najznačajnijih aktivnosti u prvoj godini projekta je pokretanje kampanje za promociju principa dobre uprave među zaposlenima u državnoj upravi koja je zasnovana na predlogu Kodeksa dobre uprave koji je Zaštitnik građana pripremio u junu 2010. godine. Kampanja će biti sprovedena u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu.

U okviru regionalnog projekta „Prevencija eksploatacije dece u Jugoistočnoj Evropi“, u kome su učestvovalе četiri institucije ombudsmana – članica Mreže ombudsmana za decu Jugoistočne Evrope (eng.CRONSEE) i uz podršku međunarodne organizacije Save the Children Norway, Zaštitnik građana je sproveo istraživanje o dečjem prosjačenju u Republici Srbiji, čiji je rezultat Izveštaj Zaštitnika građana „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji“ sa utvrđenim prioriternim problemima i preporukama upućenim relevantnim organima, ustanovama i organizacijama. Zaštitnik građana je učestvovao i na godišnjim sastancima CRONSEE, koji su u 2011. godini bili posvećeni zaštiti dece od ekonomske eksploatacije.

Misija OEBS-a u Srbiji podržala je realizaciju poseta Zaštitnika građana romskim naseljima u Srbiji u cilju povećanja dostupnosti institucije romskoj populaciji i podizanju svesti ove populacije o ulozi i nadležnostima Zaštitnika građana. Projekat je sproveden uz konsultaciju sa Nacionalnim savetom romske nacionalne manjine i u saradnji sa 13 romskih nevladinih organizacija i romskim koordinatorima u 16 jedinica lokalne samouprave. Članovi tima Zaštitnika građana posetili su 47 romskih naselja na teritoriji 27 gradova i opština, uključujući i 5 beogradskih naselja.

Uz podršku Ambasade Velike Britanije u Beogradu i OHCHR, Zaštitnik građana je pokrenuo projekat podrške ostvarivanju prava romske zajednice u Srbiju. Projekat se sprovodi u cilju unapređenja normativnog okvira ljudskih prava Roma u Srbiji putem analize trenutnog položaja ove populacije kao i evaluacije dosad preduzetih mera inkluzije u okviru programa inkluzije Roma. U okviru projekta sačinjeni su pojedinačni izveštaji o sprovođenju programa inkluzije Roma u oblasti zapošljavanja, stanovanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, readmisije i anti-diskriminacije. Na osnovu ovih izveštaja Zaštitnik građana se sastaviti sveobuhvatan izveštaj praćen preporukama državnim organima za unapređenje položaja romske populacije u Srbiji.

### *3.3.3. Organizacija i učešće na međunarodnim skupovima*

Na međunarodnom planu, 2011. godinu obeležila je organizacija dva velika događaja, kao i učešće na više stručnih skupova u inostranstvu na kojima su predstavljeni uloga i aktivnosti Zaštitnika građana u specifičnim segmentima rada.

Zaštitnik građana Republike Srbije i Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (dalje DCAF), uz podršku Ministarstva odbrane Republike Srbije organizovao je, od 13. do 15. aprila 2011. godine u Beogradu, **Treću međunarodnu konferenciju ombudsmana za oružane snage**. Konferenciju su uvodnim izlaganjima otvorili Boris Tadić, predsednik Republike Srbije, Dragan Šutanovac, ministar odbrane Republike Srbije, ambasador Teodor Vinkler, direktor DCAF-a i Saša Janković, zaštitnik građana Republike Srbije. Na konferenciji su učestvovali ombudsmeni za oružane snage, generalni inspektori i predsednici parlamentarnih tela nadležnih za zaštitu prava pripadnika oružanih snaga iz devetnaest zemalja, kao i predstavnici državnih institucija, akademske zajednice, nevladinog sektora i medija. Na kraju trodnevnog rada Treće međunarodne konferencije ombudsmana za oružane snage, usvojen je **Beogradski memorandum**. Izveštaj sa Konferencije, koji sadrži ključne elemente diskusije i Memorandum štampan je na srpskom i engleskom jeziku<sup>130</sup>.

Povodom predstavljanja izveštaja o stanju ljudskih i manjinskih prava u Srbiji, u Palati Srbija je 16. novembra, Evropska komisija protiv rasizma i

---

<sup>130</sup> Izveštaj je dostupan na <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/1590>



netolerancije (dalje EKRI) Saveta Evrope u saradnji sa Zaštitnikom građana Republike Srbije i Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti organizovala okrugli sto „Borba protiv diskriminacije u Srbiji“. Cilj okruglog stola, koji je, okupio preko sto učesnika, među kojima su bili predstavnici ministarstava, Narodne skupštine, pokrajinskih i lokalnih vlasti, zatim pravosuđa, državnih institucija za zaštitu ljudskih prava, kao i predstavnici međunarodnih i nevladinih organizacija za ljudska prava, verskih zajednica i eksperti, bio je da definiše načine za obezbeđivanje sprovođenja EKRI-jevih posebnih preporuka za Srbiju.

Zaštitnik građana je održao predavanje o ulozi Ombudsmana u konceptu savremene vladavine prava na Evropskom forumu u Albahu (Austrija), dok je na poziv Saveta Evrope, učestvovao na međunarodnom skupu u Bakuu (Azerbejdžan) i govorio na temu pristupa Ombudsmana informacijama od značaja za obavljanje postupaka i pristupa informacijama od javnog značaja, za kolege iz institucije Ombudsmana Azerbejdžana.

Ombudsman je, u 2011. godini, održao predavanja na međunarodnim konferencijama u Hagu i Tirani o ulozi Zaštitnika građana i drugih nezavisnih kontrolnih institucija u reformi sektora bezbednosti, odnosno nadležnostima i mehanizmima Zaštitnika građana u kontroli rada bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji. Pored toga, Ombudsman je učestvovao na regionalnoj konferenciji „Zaštita ljudskih prava i sloboda pripadnika oružanih snaga“ u Sarajevu, u organizaciji skupštinskog vojnog poverenika Bosne i Hercegovine.

### **3.4. SARADNJA SA MEDIJIMA**

Nakon uzastopnog porasta broja objavljenih članaka u štampanim medijima o Zaštitniku građana Republike Srbije od njegovog osnivanja do 2010. godine, u 2011. godini je objavljeno za petinu manje tekstova nego prethodne godine. Što se elektronskih medija tiče, broj emitovanih priloga na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću je na istom nivou kao u 2010. godini.

Broj napisa u 26 listova, koje je ova institucija redovno prati, je 726 (uključujući tu izjave, izveštaje, vesti, komentare, saopštenja), što je oko 20 odsto manje od prošlogodišnjeg. Najviše tekstova objavili su dnevnik Politika, Blic, Danas i Pravda.

Za godinu dana objavljeno je 18 komentara iz pera novinara u vezi rada i aktivnosti Zaštitnika građana, najviše u listovima Politika i Blic. Među njima se nalaze i autorski tekstovi ombudsmana i njegovih zamenika. Novinari su u svojim tekstovima komentarisali teme lobija u zdravstvu, dopunskog rada lekara, uvođenja tzv. „muzičkog dinara“ na tehničke uređaje, u kojima su podržali stavove i napore Zaštitnika građana za ukidanje zakonskih odredaba i pravilnika koji krše prava građana. Sam zaštitnik i njegovi zamenici su u

svojim tekstovima redovno reagovali na aktuelnosti iz svog delokruga, kao što je reforma pravosuđa, rodna ravnopravnost, zakon o socijalnoj zaštiti, zaštita uzbunjivača, zakon o elektronskim komunikacijama, Prednacrt zakona o pravima deteta i drugi. Pomenuti prednacrt je posebno privukao interesovanje i podelio mišljenje medija i javnosti.

Što se televizije tiče, broj priloga raznih žanrova u prošloj godini je 283, i pokazuje stagnaciju u odnosu na prethodnu godinu. Najviše priloga je emitovao RTS, zatim B92 i Pink. Emitovano je preko sto izjava zaštitnika građana i njegovih zamenika, što je skoro duplo više nego ranije. Takođe, broj gostovanja ombudsmana i zamenika na televiziji se takođe udvostručio u odnosu na prethodnu godinu, što ukazuje na činjenicu da mediji traže i cene mišljenje ove institucije o temama kojima se bave.

Objavljeni novinski članci i emitovani televizijski prilozi lokalnih medija širom republike nisu obuhvaćeni obrađenom statistikom, zato treba napomenuti da su lokalni mediji bili izuzetno zainteresovani za predstavljanje i promociju projekta Elektronski pristup Zaštitniku građana, koja se realizuje u bibliotekama u deset opština u Srbiji.

## IV ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

### 4.1. UKUPAN BROJ I KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA VRSTI POVREDE PRAVA

Zaštitnik građana je u 2011. godini ostvario 15.782 kontakta sa građanima. Od ukupno primljenih usmenih pritužbi u 2011. godini, evidentiranih u prijemnim kancelarijama Zaštitnika građana, 23% je bilo u nadležnosti Zaštitnika građana <sup>131</sup>, tako da je u toku 2011. godine razmatrano ukupno 3640 pritužbi koje su primljene te godine, i to 3456 pisanih pritužbi i 184 pokrenutih sopstvenom inicijativom. Istovremeno razmatrano je i oko 1000 pritužbi iz ranijih godina, od čega je okončan rad na 766 pritužbi.

Zaštitnik građana je tokom 2011. godine od 3640 pritužbi, okončao rad na 2203 pritužbe, tako što je 1319 pritužbi odbacio zbog nepostojanja osnova da se po njima vodi postupak, dok je u preostalim slučajevima (884) vođen postupak koji je okončan na odgovarajući način<sup>132</sup>. Ostali započeti postupci u preostalih 1437 pritužbi iz 2011. godine su i dalje u toku.

**Tabela 12. – Završeno postupanje Zaštitnika građana na pritužbama iz 2011. godine do 31. 12. 2011. godine**

Pritužbe odbijene kao neosnovane	502	56.79%
Predmeti obuhvaćeni preporukama -pojedinačnim i zbirnim	187	21.15%
Obustavljen postupak - organ uprave otklonio nedostatak u radu	118	13.35%
Pritužioci odustali od pritužbe	65	7.35%
Mišljenja – po čl. 24. st. 2 Zakona o Zaštitniku građana	9	1.02%
Saopštenje Zaštitnika građana povodom postupka koji je vodio	3	0.34%
<b>Ukupno:</b>	<b>884</b>	

Ukupno 1181 pritužbe (32%) su se odnosile na resore ranjivih kategorija građana (deca, osobe sa invaliditetom i stare osobe, pripadnici nacionalnih manjina, lica lišena slobode, pritužbe iz oblasti rodne ravnopravnosti) a 2459 (68%) na pritužbe iz resora dobre uprave<sup>133</sup>. Resori dobre uprave uglavnom se poklapaju sa resornim ministarstvima u Vladi Republike Srbije i pritužbe

<sup>131</sup> Po prijemu pritužbe koja po svom sadržaju spada u nadležnost Zaštitnika građana, građanima se savetuje da podnesu pisanu pritužbu ovom organu. U slučaju kada pritužba nije iz nadležnosti Zaštitnika građana, građani se upućuju na organe kojima bi trebalo da se obrate i ukazuje se na procesne radnje koje bi trebalo da preduzmu u cilju rešavanja svog problema. Na ovaj način u daljem radu institucije se smanjuje broj pisanih pritužbi za čije rešavanje nije nadležan Zaštitnik građana.

<sup>132</sup> Sve pritužbe građana za koje nije nadležan Zaštitnik građana, koje su neblagovremene, preuranjene, anonimne, neuredne ili podnete od strane neovlašćenog lica, odbacuju se, u skladu sa članom 28. Zakona o Zaštitniku građana. U odgovoru pritužiocu, čija pritužba se odbacuje zbog jednog od zakonom utvrđenih razloga, podnosi se uvek upućuje na odgovarajuće pravne postupke ili nadležne organe.

<sup>133</sup> Sve pritužbe koje Zaštitnik građana primi u toku godine ili ih pokrene sopstvenom inicijativom, radi efikasnijeg postupanja po njima i njihove preciznije statističke obrade, evidentiraju se, s jedne strane, u resore koji pripadaju ranjivim kategorijama građana i sa druge strane, u resore koji pripadaju tzv. dobroj upravi.

koje se odnose na resore čine skoro dve trećine ukupno primljenih pritužbi u 2011. godini.

**Tabela 13. – Podela pritužbi po resorima, njihov broj i procenat u odnosu na ukupan broj pritužbi**

Prava lica lišenih slobode	384	10.55%
Rodna ravnopravnost	34	0.93%
Prava deteta	391	10.74%
Prava osoba sa invaliditetom i starijih	151	4.15%
Prava nacionalnih manjina	221	6.07%
Resor spoljnih poslova, dijaspora i pravde	343	9.42%
Resor odbrane	88	2.42%
Resor unutrašnjih poslova	148	4.07%
Resor finansija, ekonomije i regionalnog razvoja	298	8.19%
Resor poljoprivrede, trgovine, šumarstva, vodoprivrede, životne sredine, infrastrukture, energetike i rudarstva	146	4.01%
Resor urbanizma, građevine, katastra	244	6.70%
Resor ljudskih prava, državne uprave i lokalne sam.	335	9.20%
Resor rada	348	9.56%
Resor zdravlja, socijalne zaštite, penziono-invalidskog osiguranja	392	10.77%
Resor bezbednosti	7	0.19%
Resor kulture, prosvete, nauke, omladine i sporta	110	3.02%

Kako podaci pokazuju, pritužilaca ima iz svih okruga u Republici Srbiji, ali najviše iz Beograda, budući da Beograd ima najveći broj stanovnika i sedište je, kao glavni grad, najvećeg broja organa uprave. (Tabela 14):

**Tabela 14. Podaci o procentualnom učešću pritužbi iz različitih okruga**

Ostali delovi Srbije	1056	29.01%
Beograd	1306	35.88%
AP Vojvodina	610	16.76%
Raški	153	4.20%
Nišavski	151	4.15%
Braničevski	142	3.90%
Zlatiborski	101	2.77%
Preševo, Bujanovac i Medveđa	41	1.13%
Strana država	55	1.51%
AP KiM	25	0.69%
<b><i>Ukupno</i></b>	<b>3640</b>	

#### 4.1.1. Klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima

Razmatranjem ukupno 3640 pritužbi koje su podnete Zaštitniku građana u toku 2011. godine, utvrđeno je da se najveći broj povreda prava na koje ukazuju građani, odnosi na ekonomska i socijalna prava, slučajeve povrede načela „dobre uprave“ i povredu građanskih i političkih prava.

**Tabela 15. Vrste povređenih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi**

Oblast prava	Broj povređenih prava	% u odnosu na sve podnete pritužbe
Ekonomska, socijalna, kulturna prava	1708	46.92%
Pravo na dobru upravu	1404	38.57%
Građanska i politička prava	903	24.81%
Prava deteta	391	10.74%
Prava lica lišenih slobode	384	10.55%
Prava nacionalnih manjina	221	6.07%
Prava osoba sa invaliditetom	153	4.20%
Prava Oblast rodne ravnopravnosti	34	0.93%
<b>Ukupno</b>	<b>5172</b>	

*Napomena:* Broj povređenih prava je uvek veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na višestruke povrede prava.

Najbrojnije povrede prava su bile u grupi ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (1708), a među njima pravo na zaštitu imovine, prava iz penzijsko- invalidskog osiguranja, pravo na osnovu rada i pravo na obrazovanje i vaspitanje, mada su prisutne i druge povrede prava (Tabela 16).

**Tabela 16. Prikaz povređenih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi**

Pravo na zaštitu imovine	362	9,95%
Pravo iz penzijsko-invalidskog osiguranja	235	6,46%
Pravo po osnovu rada	224	6,15%
Pravo na obrazovanje i vaspitanje	211	5,80%
Pravo na rad	141	3,87%
Pravo na zdravstvenu zaštitu	114	3,13%
Pravo na socijalnu zaštitu	59	1,62%
Imovinska i radna prava u postupku privatizacije	44	1,21%
Pravo na zdravu životnu sredinu	40	1,10%
Pravo na zdravstveno osiguranje	26	0,71%
Zabrana zlostavljanja na radu	24	0,66%
Pravo za slučaj nezaposlenosti	13	0,36%
Pravo na zaštitu porodice, majke i samohranog roditelja	8	0,22%
Ostala prava	153	4,20%
Ne može se utvrditi povređeno pravo	54	1,48%
<b>Ukupno</b>	<b>1708</b>	

Tabela 17 prikazuje najčešće povrede prava iz resora „dobre uprave“

**Tabela 17. Prikaz povređenih prava iz oblasti „dobre uprave“, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi**

Pravo na poštovanje zakona	432	11.87%
Pravo na efikasno postupanje organa	204	5.60%
Pravo na dobijanje odluke u zakonskom roku	163	4.48%
Ćutanje administracije	147	4.04%
Pravo na korektno postupanje organa	142	3.90%
Pravo na zaštitu zbog povrede postupka	84	2.31%
Pravo na odsustvo zloupotrebe ovlašćenja	68	1.87%
Pravo na poštovanje stvorenih pravnih očekivanja	56	1.54%
Pravo na ravnopravan tretman građana	50	1.37%
Nepostupanje organa uprave po upravnim rešenjima i sudskim odlukama	47	1.29%
Pravo na srazmernost u radu organa	11	0.30%
<b>Ukupno</b>	<b>1404</b>	

Prikaz povreda građanskih i političkih prava, kojih je u 2011. godini bilo 903, upućuje na relativno jednaku zastupljenost povreda ovih prava, s tim da su najbrojnije povrede koje se odnose na pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku.

**Tabela 18. Prikaz povređenih građanskih i političkih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi**

Pravo na pravično suđenje i suđenje u razumnom roku	289	7.94%
Pravo na lična dokumenta	101	2.77%
Pravo na pravnu zaštitu i pravno sredstvo	80	2.20%
Pravo na pravnu pomoć	59	1.62%
Pravo na nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta	44	1.21%
Pravo na obaveštenost	43	1.18%
Pravo na zaštitu od diskriminacije	36	0.99%
Pravo na zaštitu od mučenja, nečovečnog i ponižavajućeg postupanja	35	0.96%
Pravo na državljanstvo	21	0.58%
Pravo na naknadu štete	19	0.52%
Pravo na jezik i pismo	17	0.47%
Pravo na zaštitu izbeglica i interno raseljenih lica	16	0.44%
Pravo na zaštitu od izazivanja rasne, nacionalne, i verske mržnje i netrpeljivosti	15	0.41%
Pravo na zaštitu od neosnovanog lišenja slobode	15	0.41%
Pravo na zaštitu podataka o ličnosti	15	0.41%
Pravo na na slobodu i bezbednost	14	0.38%
Pravo na poštovanje dostojanstva i slobodnog razvoja ličnosti	12	0.33%
Pravo na privatnost	12	0.33%
Sloboda kretanja	11	0.30%
Pravo na život	9	0.25%
Ostala prava	40	1.10%
<b>Ukupno</b>	<b>903</b>	

Najveći broj pritužbi u 2011. godini odnosio se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava na koja se odnosi preko 30% svih pisanih pritužbi, kao i na rad organa u oblasti, penzijskog i invalidskog osiguranja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, javnih preduzeća, poreskih

organa, ustanova u oblasti obrazovanja, socijalne zaštite, pravosudnih organa i organa uprave u lokalnim samoupravama.<sup>134</sup>

### ***Ključni ostvareni rezultati Zaštitnika građana u 2011. godini***<sup>135</sup>

U oblasti **prava nacionalnih manjina** u 2011. godini ostvarena je inicijativa za izmenu i dopunu Zakona o ličnoj karti i Zakona o prebivalištu i boravištu, kojim je omogućeno građanima među kojima je najviše bilo Roma, da dobiju ličnu ispravu uprkos tome što nemaju prijavu boravišta.

Drugo, ostvarena je primena Preporuke Zaštitnika građana o humanom raseljavanju Roma i odlaganje iseljenja Roma iz naselja u Bloku 72, dok nadležni državni organi ne urede odgovarajuća pravila i način postupanja prilikom raseljavanja.

Takođe, posetom romskih nehipijenskih naselja i analizom podataka, ostvareno je utvrđivanje tačnih podataka o realizaciji Strategije za unapređenje položaja Roma Vlade Republike Srbije.

U toku 2011. godine u oblasti **zaštite prava deteta** Zaštitnik građana nastavio je **rad na pripremi Zakona o pravima deteta**, koji će na sveobuhvatan i ujednačen način urediti položaj deteta u domaćem pravnom sistemu. Preporuku da donese sveobuhvatni Zakon o pravima deteta, Republici Srbiji uputili su Komitet za prava deteta, prilikom razmatranja Inicijalnog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Konvencije o pravima deteta<sup>136</sup> i Komesar za ljudska prava Saveta Evrope.<sup>137</sup> Prednacrt ovog zakonskog teksta predstavljen je na Konferenciji u organizaciji Zaštitnika građana, a svoje mišljenje o njemu dali su i međunarodni stručnjaci kroz ekspertizu, kao i ekspertiza Saveta Evrope. Ekspertiza predstavlja izuzetan doprinos poboljšanju teksta Prednacrta u odnosu na konkretna predložena rešenja.

**Prednacrt zakona o pravima deteta** je dostupan javnosti na internet stranici Zaštitnika građana i internet stranici ovog organa namenjenoj deci<sup>138</sup>. Stručna i opšta javnost su pozvane da svoje komentare, predloge, sugestije i kritike dostave Zaštitniku građana u svim fazama rada na ovom zakonu. Dalji rad na tekstu biće praćen konsultativnim procesima sa stručnjacima, predstavnicima organa vlasti, civilnog sektora i sa decom.

Desetog decembra 2011. godine navršila se **prva godina rada Panela mladih savetnika Zaštitnika građana**. U toku ove godine održano je četiri sastanaka sa članovima Panela. Panel je u 2011. godini učestvovao u

---

<sup>134</sup> Za detaljniji statistički prikaz broja i klasifikacije pritužbi prema organima na čiji rad se odnose, pogledati deo o saradnji Zaštitnika građana sa organima javne vlasti

<sup>135</sup> Ključni ostvareni rezultati u oblastima resora nalaze se u drugom poglavlju, u okviru prikaza resora

<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; dostupno na [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), tač. 138 izveštaja i 19. preporuka, dostupno na <https://wcd.coe.int>

<sup>138</sup> [www.zastitnik.rs](http://www.zastitnik.rs) i [www.pravadeteta.rs](http://www.pravadeteta.rs)



konsultativnom procesu u postupku pripremanja Preporuke Saveta Evrope o pravima i pravnom statusu dece i roditeljskim odgovornostima<sup>139</sup> i Smernica Komiteta ministara Saveta Evrope o zdravlju po meri deteta<sup>140</sup>. Najznačajnija aktivnost Panela mladih savetnika bilo je istraživanje o nasilju u školama. Zaštitnik građana i članovi Panela javno su predstavili Izveštaj na Dan ljudskih prava 10. 12. 2011. godine.

Pojedini članovi Panela mladih savetnika imali su priliku da na beogradskom Sajmu knjiga, oktobra 2011. godine održe prezentaciju svog rada deci iz osnovnih škola u Srbiji, posetiocima Sajma.

Sa dva Posebna izveštaja u 2011. godini<sup>141</sup> posvećenih temama dečijeg prosjačenja i zaštiti dece od nasilja, Zaštitnik građana je skrenuo pažnju javnosti, organa, ustanova, javnih službi, organizacija i pre svega profesionalaca koji rade sa decom na činjenicu da nasilje nad decom i eksploatacija dece traži trenutni, efikasan i adekvatan odgovor svih.

Među ključne rezultate rada Zaštitnika građana **u oblasti rodne ravnopravnosti** svakako spadaju tri posebna izveštaja: LGBT populacija u Srbiji - stanje ljudskih prava i društveni položaj<sup>142</sup>, Poseban izveštaj o situaciji porodičnog nasilja nad ženama u Srbiji<sup>143</sup> i Poseban izveštaj ZG o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica

<sup>144</sup>. Zaštitnik građana, objavljivanjem izveštaja, nastoji da skrene i održi pažnju javnosti, i u tom kontekstu, najpre državnim organima javne vlasti, a time i profesionalcima angažovanim u zaštiti ove dve populacije, ukaže da odgovor i odnos društva prema ove tri grupacije stanovništva nije adekvatan i da je neprihvatljivo neefikasan, jer su posledice ignorisanja, a pogotovu nasilja dugoročne, nesagledive i pogađaju društvo u celosti.

*Poseban izveštaj o situaciji porodičnog nasilja nad ženama u Srbiji* se bavi porodičnim nasiljem kao oblikom rodno zasnovanog nasilja. Polazi se od definicije nasilja sadržana u *UN Deklaraciji o eliminaciji nasilja nad ženama*,<sup>145</sup>. Pri tom, Zaštitnik građana čvrsto stoji na stanovištu da je nasilje u porodici javni, a ne privatni problem, te da država ima obavezu da zaštiti žrtve nasilja u porodici. U suprotnom se nasilje prećutno odobrava. Uporište za to je u stanovištu Evropskog suda za ljudska prava da država nije dužna samo da obezbedi odgovarajući pravni okvir za borbu protiv nasilja u porodici, već da treba da osigura njegovo efektivno sprovođenje.

---

<sup>139</sup> Recommendation on the rights and legal status of children and parental responsibilities, nacrt dokumenta dostupan je na <http://www.coe.int>

<sup>140</sup> Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly health care, dostupno na <http://www.coe.int/t/dg3/health>

<sup>141</sup> „Dečje prosjačenje u Republici Srbiji i „Zaštita dece od nasilja u školama“

<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> Dostupno na <http://www.ombudsman.rs/attachments/Domovi%20za%20stare.doc>

<sup>145</sup> Usvajena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 1993. godine, Rezolucijom 48/104. prema kojoj je nasilje u porodici „svaki akt fizičkog, seksualnog i psihičkog nasilja koje se dešava u porodici ili domaćinstvu ili bilo kog drugog partnerskog, odnosno intimnog odnosa, bez obzira na to da li nasilnik deli ili ne deli istu stambenu jedinicu sa žrtvom“

Izveštaj Zaštitnika građana dao je rezime mogućih mera i pravaca delovanja za suzbijanje i prevenciju porodičnog/partnerskog nasilja ukazujući posebno na podizanje društvene svesti i osnaživanje žrtava, čemu doprinos treba da daju i mediji kroz pisanje i prikazivanje „primera dobre prakse“.

***Poseban izveštaj „LGBT populacija u Srbiji- stanje ljudskih prava i društveni položaj“:*** u izveštaju je naglašeno da se ne traže nikakva „posebna prava“, već samo izjednačavanje LGBT osoba sa ostalim članovima društva u pogledu uživanja ljudskih prava i sloboda, garantovanih Ustavom Republike Srbije. Na osnovu saznanja do kojih je došao u svom radu, Zaštitnik građana je u izveštaju predložio i određene mere za prevazilaženje uočenih propusta, a pre svega: kontinuirano uživanje prava na slobodno okupljanje i osiguranje bezbednosti učesnika/ka na skupovima; procesuiranje svih slučajeva nasilja, kao i pretnji nad LGBT osobama; razviti programe s ciljem edukovanja i senzibilisanja zaposlenih u državnim institucijama za pitanje seksualne orijentacije i ljudskih prava, pre svega za zaposlene u institucijama sudstva, tužilaštva, policije i zdravstva; izmenama osnovnoškolskih i srednjoškolskih obrazovnih sadržaja obezbediti da se postojanje LGBT osoba ili istopolna seksualna orijentacija ne ignoriše, već tretira na sociološki, pravno i medicinski prihvatljiv način; kao i sveobuhvatno zakonsko regulisanje pitanja koja prate promenu pola.

Ovaj izveštaj, kao presek dosadašnjeg rada Zaštitnika građana u ovoj oblasti, postavljen je na sajt Zaštitnika građana radi uvida najšire javnosti, a posebno je prezentovan predstavnicima LGBT organizacija povodom 10. decembra - Međunarodnog dana ljudskih prava.

***Poseban izveštaj Zaštitnika Građana o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica:*** Tokom 2011. godine, nakon monitoringa u 13 \_ustanova socijalne zaštite za smeštaj starijih, Zaštitnik građana je analizirao položaj starijih žena u tim ustanovama i konstatovao da su u posećenim ustanovama, dve trećine korisnika usluga žene. Kako su žene po tradicionalnim rodno stereotipnim ulogama više tokom života posvećene odgajanju dece, činjenica preovlađujućeg broja žena u ustanovama za smeštaj starijih lica, ukazuje da se ta „ženska“ životna investicija mnogima po svoj prilici nije „isplatila“, jer nisu u starosti dobile povratnu negu i pažnju svojih potomaka i drugih članova porodice. Domske uprave tu činjenicu drugačije obrazlažu, tj. da žene „lakše“ donose odluku da „ostave deci stan ili kuću“, kao i da su „bakice popustljivije, ćute i tavoré“. Takođe je u nekim drugim ustanovama uočen problem omalovažavanja i vređanja korisnika.<sup>146</sup> Ovo je početni snimak stanja koji je Zaštitnik građana napravio kako bi u daljem radu i kroz Nacionalni preventivni mehanizam mogao da doprinosi unapređivanju stanja starih osoba na institucionalnom smeštaju.

---

<sup>146</sup> U Kragujevcu je više korisnica i korisnika ukazalo na takvo ponašanje osoblja dok uprava na primedbe korisnika takve prirode ne reaguje.

*U oblasti prava osoba sa invaliditetom* objavljen je Poseban izveštaj o stanju u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj starijih, sačinjenog nakon praćenja stanja u 13 ustanova socijalne zaštite, gerontoloških centara i domova za penzionere i stare. Utvrđeno je da je pitanje cena usluga jedno od najosetljivijih pitanja, a korisnici generalno smatraju da su cene previsoke za standard odnosno kvalitet usluga koji im se za tu cenu pruža. Naročito je izraženo nezadovoljstvo kvalitetom i kvantitetom ishrane. Najveći problem je što se obračunski dan boravka korisnika u ustanovama za smeštaj starih procenjuje da košta 947 dinara dok je cena smeštajnog dana u opštim bolnicama 2900 dinara<sup>147</sup>. Pri tom, usluga koju pružaju domovi za stare je veoma slična, pa je razlika u sredstvima kojima raspolažu drastična. Zato je za dalji opstanak gerontoloških centara neophodno da im se priznaju troškovi nivoa bolničkog dana u opštim bolnicama, jer se samo time realno pokrivaju postojeći troškovi. S tim u vezi neophodno je da se Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo rada i socijalne politike dogovore oko toga.

Pripremljeni su, na zahtev Visokog komesara za osobe sa invaliditetom UN, odgovori na pitanja o pravnom i socijalnom položaju osoba sa invaliditetom u Srbiji.

Jedan od rezultata Zaštitnika građana se odnosio na otvaranje problema dostupnosti bankarskih poslova i finansijskih usluga osobama sa invaliditetom. Naime nakon što su udruženja ukazala na problem s kojim se osobe sa invaliditetom suočavaju u sektoru bankarskog poslovanja i finansijskih usluga, Zaštitnik građana je pokrenuo raspravu i postupanja organa koja bi trebalo da doprinosu rešenju ovih problema. Utvrđeno je da ove osobe nisu u mogućnosti da samostalno raspolažu sredstvima na računu kod poslovne banke, bilo kao fizičko lice ili zastupnik pravnog lica. Reč je o slepima, licima bez gornjih ekstremiteta, osobama sa cerebralnom paralizom i dr. jer su onemogućene da svojeručno potpisuju bankarsku dokumentaciju. Zaštitnik građana je održao sastanak sa predstavnicima Udruženja poslovnih banaka, nakon čega se obratio i guverneru Narodne banke Srbije, očekujući od njega da preduzme mere iz svoje nadležnosti, kojima bi se otklonili nedostaci u poslovanju banaka sa klijentima sa invaliditetom.

---

<sup>147</sup> Cene u 2010. godini

## 4.2. PREPORUKE I ZAKONSKE INICIJATIVE ZAŠTITNIKA GRAĐANA I PREDLOZI ZA OCENU USTAVNOSTI

### 4.2.1. Preporuke Zaštitnika građana

#### *Statistika preporuka*

U 2011. godini Zaštitnik građana je postupajući po pritužbama građana ili po sopstvenoj inicijativi u 181 predmetu (iz 2011. godine i ranijih godina) utvrdio propuste u radu organa uprave koji su doveli do povrede prava građana i tim povodom uputio 217 preporuka organima kojima se traži otklanjanje uočenih propusta. Pored navedenih preporuka Zaštitnik građana uputio je i preko 70 predloga mera za otklanjanje propusta u radu organima.

Do 31. 12. 2011. godine organi su izvršili u roku 116 preporuka (53%), nisu izvršili 54 (25%) a kod 47 (22%) preporuka do naznačenog datuma još nije istekao rok ostavljen organima za postupanje.

**Tabela 19. – Organi kojima su upućene preporuke**

Ministarstva	51	<b>23,50%</b>
Ustanove u oblasti obrazovanja	27	12,44%
Uprave u sastavu ministarstva	26	11,98%
Lokalna samouprava	22	10,14%
Ustanove u oblasti socijalne zaštite	19	8,76%
Ustanove u oblasti zdravlja	17	7,83%
Polijske uprave	15	6,91%
Org. obaveznog socijalnog osiguranja	14	6,45%
Posebne organizacije	13	5,99%
Samostalni državni organi	5	2,30%
Javna preduzeća	3	1,38%
Republičke direkcije i agencije	3	1,38%
Ustanove u oblasti kulture	2	0,92%
<b>Ukupno</b>	<b>217</b>	

Tabela 20 pokazuje koji organi u izveštajnom periodu nisu postupili po preporukama Zaštitnika građana. Kao što tabele 20 i 21 pokazuju, organi kojima su najviše bile upućivane preporuke i koji su, istovremeno, najmanje postupali po preporukama Zaštitnika građana su ministarstva, koja u skoro polovini slučajeva nisu postupila prema preporuci Zaštitnika građana. Sa druge strane, proporcijalno gledano, preporuke Zaštitnika građana su najviše ispoštovala obrazovne institucije, koje su primile 27 preporuka a nisu postupili po preporukama u samo tri slučaja.

**Tabela 20. – Organi koji nisu postupili po preporukama i broj preporuka**

<b>Ministarstva</b>	<b>23</b>	<b>45,28%</b>
Uprave u sastavu ministarstava	7	9,43%
Posebne organizacije	6	11,32%
Organi lokalne samouprave	5	7,55%
Ustanove u oblasti socijalne zaštite	4	5,66%
Ustanove u oblasti obrazovanja	3	7,55%
Organizacije obaveznog socijalnog osiguranja	2	3,77%
Republičke direkcije	2	3,77%
Samostalni organi	1	1,89%
Ustanove u oblasti kulture	1	1,89%
<b>Ukupno</b>	<b>54</b>	

Sledeća tabela pokazuje koja ministarstva nisu postupila po preporukama Zaštitnika građana.

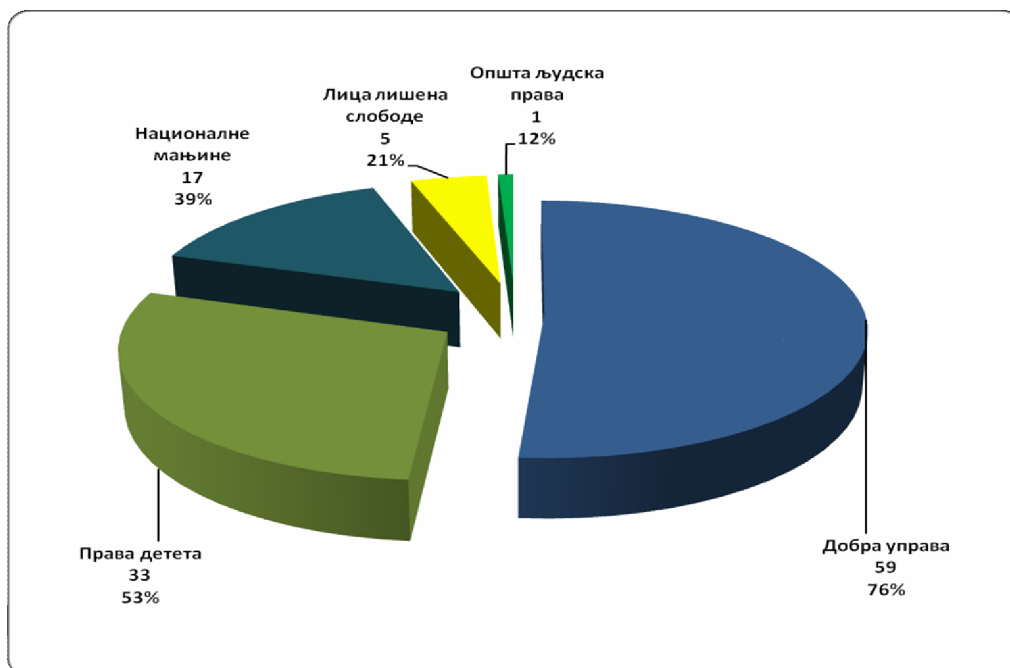
**Tabela 21. – Ministarstva koja nisu postupila po preporukama u odnosu na ukupan broj ministarstava**

<b>Ministarstvo za ljudska i manjinska prava</b>	<b>8</b>	<b>34,78%</b>
Ministarstvo prosvete	5	21,74%
Ministarstvo odbrane	4	17,39%
Mini. životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja	3	13,04%
Ministarstvo zdravlja	1	4,35%
Ministarstvo vera i dijaspore	1	4,35%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1	4,35%
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>	

Prema oblastima prava na koja se odnose, najveći broj preporuka je iz oblasti dobre uprave (78), prava deteta (62), prava nacionalnih manjina (44), prava lica lišenih slobode (24), opštih ljudskih prava (8) i jedna preporuka iz oblasti lica sa invaliditetom. U okviru oblasti rodne ravnopravnosti, u 2011. godini nije bilo preporuka.

U skladu sa tim, najveći broj izvršenja preporuka je takođe bio u okviru dobre uprave (Grafikon 14):

**Grafikon 14.- Broj i procenat izvršenja preporuka u pojedinim oblastima**



***Preporuke Zaštitnika građana u cilju poboljšanja rada organa uprave***

***Oblast zaštite prava lica lišenih slobode:***

1. Obezbediti postojanje efikasnog sistema nadgledanja policijskog pritvora kao i adekvatne uslove u objektima u kojima se takav pritvor sprovodi.
2. Izgradnja novih objekata u funkciji zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. Saniranje, nadogradnja i/ili rekonstrukcija postojećih objekata.
3. Preduzeti dalje korake u cilju poboljšanja tretmana zatvorenika i uslova u zatvorima u skladu sa Minimalnim pravilima UN za postupanje prema zatvorenicima.
4. Sistemska regulacija tj. donošenje zakona kojim će se urediti zaštita mentalnog zdravlja, lečenje i položaj osoba sa mentalnim poremećajima.
5. Uređenje sistema pružanja zdravstvene i socijalne zaštite za lica kojima je prestala potreba lečenja u psihijatrijskim bolnicama i ustanovama.
6. Pozivanje na odgovornost u svakom pojedinačnom slučaju torture i drugih oblika surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka nad licima lišenim slobode.

### ***Oblast zaštite prava nacionalnih manjina:***

1. Da se pristupi izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina;
2. Da se razviju mere i aktivnosti kojima će se nacionalnim manjinama u centralnoj Srbiji omogućiti iste mogućnosti i uslovi za razvoj i očuvanje identiteta s kojim raspolažu nacionalne manjine u AP Vojvodina;
3. Da se u javnim školama na celoj teritoriji Republike Srbije obezbedi učenje srpskog jezika koje omogućava društvenu integraciju, a u jedinicama lokalne samouprave sa mešovitim sastavom stanovništva da se u javnim školama uvede obavezni izborni predmet „Jezik (nacionalne manjine) sa elementima nacionalne kulture“ za učenike kojima taj jezik nije prvi (maternji) jezik;
4. Da se pripreme i usvoje propisi kojim se delotvorno uređuje status verskih zajednica, organizacija verske nastave i status veroučitelja;
5. Da se pristupi izmenama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama kako bi se obezbedila primena službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina, ali i zaštita službene upotrebe srpskog i ćiriličkog pisma;
6. Da se pristupi izmenama Zakona o vanparničnom postupku kako bi se omogućio efikasan postupak naknadnog upisa u matične knjige lica koja to prevo ne mogu da ostvare u propisanom upravnom postupku;
7. Da se obezbede uslovi za sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma i osnuje specijalizovano telo zaduženo za njenu realizaciju.
8. Da se ojačaju kadrovski, materijalni i drugi kapaciteti Uprave za ljudska i manjinska prava pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i to da se u nadležnim državnim organima koji su zaduženi za ostvarivanje i zaštitu prava nacionalnih manjina ojačaju uslovi rada i angažuje potreban broj saradnika neophodnih za primenu, zaštitu i unapređenje prava nacionalnih manjina.

### ***Oblast prava deteta:***

1. Potrebno je da se budući Odbor za prava deteta Narodne skupštine neposredno stručno i organizaciono uključi u donošenje Zakona o pravima deteta, koji će podneti Zaštitnik građana u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, koji uvodi jedinstvene standarde u oblasti prava deteta.
2. Potrebno je da ustanove obrazovanja i vaspitanja, u zaštiti dece i učenika od nasilja, dosledno i u punom obimu primenjuju Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Pravilnik o protokolu postupanja u ustanovi u odgovoru na nasilje, zlostavljanje i

zanemarivanje, da obavezno utvrđuju nivoe nasilja i sprovede preventivne, interventne i mere podrške na način i po koracima koji su propisani Pravilnikom i Posebnim protokolom;

3. Potrebno je da Ministarstvo prosvete i nauke, u saradnji sa drugim organima, obezbedi svim učenicima, nastavnicima i drugim zaposlenima redovne edukacije o razvijanju tolerancije i nenasilnoj komunikaciji, pojavnim oblicima nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja i efikasnim načinima suprotstavljanja i sprečavanja nasilja i periodično sprovodi participativna istraživanja dece o nasilju u školama.
4. Potrebno je da ustanove obrazovanja i vaspitanja prilikom sprovođenja mera radi zaštite od nasilja, preduzimaju samostalno ili u saradnji sa drugim organima mere usmerene na podršku, rehabilitaciju učenika žrtve i njegovu/njenu reintegraciju, kao i rehabilitaciju i reintegraciju učenika u ulozi zlostavljača.
5. Da Ministarstvo pravde nastavi sa usklađivanjem Krivičnog zakonika sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja, saglasno podnetoj Inicijativi Zaštitnika građana.
6. Potrebno je da Narodna skupština Republike Srbije, kroz izmene i dopune postojećih zakona, uvede pravo na posebnu materijalnu pomoć i podršku roditeljima dok se neposredno brinu o svom detetu kome je zbog bolesti, invaliditeta ili teškoće u razvoju neophodna neprekidna roditeljska nega (pravo na status roditelja – negovatelja)
7. Potrebno je da Ministarstvo pravde nastavi sa radom na izmenama i dopunama Krivičnog zakonika u pravcu njegovog usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, saglasno podnetoj Inicijativi Zaštitnika građana.
8. Potrebno je da Ministarstvo zdravlja, Republički fond za zdravstveno osiguranje i Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“ vrate dostignuti nivo usluga zdravstvene zaštite za decu sa psihofiziološkim poremećajima i/ili patologijom govora, da uspostave tačnu evidenciju ove dece i da iniciraju postupak uključivanja kapaciteta drugih sistema (obrazovanja, socijalne zaštite) u otkrivanje, prevenciju i lečenje psihofizioloških i govornih poremećaja dece, u skladu sa *Nacionalnim programom preventivne zdravstvene zaštite dece sa psihofiziološkim poremećajima i govornom patologijom*.
9. Potrebno je da Savet za prava deteta i Vlada Republike Srbije pripreme i podnesu Narodnoj skupštini na usvajanje sveobuhvatnu nacionalnu strategiju za zaštitu dece čiji je život i/ili rad vezan za ulicu („dece ulice“), a nadležni državni organi i organi jedinica teritorijalne



autonomije i lokalne samouprave dečjem prosjačenju i životu i radu dece na ulici pristupi celovito, planski, svrsishodno i efikasno, uz uvažavanje prava deteta i participaciju „dece ulice“ i pre svega uz uvažavanje činjenice da su ova deca uvek i bez izuzetka žrtve eksploatacije, zlostavljanja i zanemarivanja.

#### ***Oblast rodne ravnopravnosti:***

1. Vlada Republike Srbije trebalo bi što pre da pripremi Zakon o ratifikaciji Konvencije Saveta Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, a Narodna skupština trebalo bi što pre da taj zakon usvoji.
2. Ministarstva unutrašnjih poslova, pravde, rada i socijalne politike da bez odlaganja donesu Posebne protokole kojim će da definišu postupanje službenih lica u slučaju prijave partnerskog/porodičnog nasilja, a u skladu sa Opštim protokolom Vlade Republike Srbije o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima,
3. Ministarstvo pravde da nastavi rad na izmenama Krivičnog zakonika kojima se unapređuje krivičnopravna zaštita žrtvama porodičnog nasilja i i pooštava kaznena politika i uvodi u sistem krivičnopravne zaštite „zločin iz mržnje.“
4. Zdravstvene ustanove su dužne da preduzmu mere da se obavezno fotografišu povrede, na koje žrtva porodičnog/partnerskog nasilja ukaže da su nastale kao rezultat porodičnog/partnerskog nasilja, kao sastavni deo lekarskog izveštaja o povredama.
5. Ministarstvo unutrašnjih poslova da sprovede mere kojima će omogućiti LGBT osobama uživanje prava na slobodno okupljanje i osigurati bezbednost učesnika/ka na skupovima, kao i braniteljima ljudskih prava.
6. Ministarstvo prosvete i nauke da inicira izmene osnovnoškolskih i srednjoškolskih obrazovnih sadržaja u cilju podizanja svesti dece i mladih o LGBT osobama i njihovom pravu na jednaku zaštitu.

#### ***Oblast prava osoba sa invaliditetom i starih lica:***

1. Da se intenziviraju mere vaninstitucionalne zaštite starih, razvojem i unapređenjem kućne nege i pomoći u domaćinstvima tih ljudi, bez njihovog izmeštanja iz prirodnog okruženja.
2. Da se intenziviraju aktivnosti za osnivanje i razvoj specijalizovanih domova za stara lica, tipa psihogerijatrije.
3. Izmeniti Pravilnik o ortopedskim pomagalicama i opremi i na taj način obezbediti da zavisni korisnici imaju pravo na pelene (a ne samo korisnici koji boluju od multiple skleroze, paraplegije i kvadriplegije).

4. Da Ministarstvo za državnu upravu, lokalnu samoupravu, ljudska i manjinska prava predloži izmene Zakona o prebivalištu i boravištu građana, tako da se omogućí korisnicima smeštenim u ustanovama socijalne zaštite da im se kao adresa prebivališta, upisuje adresa ustanove u kojoj su smešteni.

#### 4.2.2. Zakonske inicijative

U 2011. godini Zaštitnik građana je podneo ukupno 40 zakonskih inicijativa. Od toga jedna inicijativa se odnosila na predlaganje zakona a 39 na inicijative za izmene ili dopune zakona i drugih propisa, upućenih nadležnim organima ili drugim telima. U proceduri je još 26 inicijativa, 11 je odbačeno a tri su prihvaćene: inicijativa u vezi sa prevencijom porodičnog nasilja u Izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, inicijativa u vezi sa postupkom izdavanja privremene lične karte za lica koja nemaju uslov za izdavanje lične karte u Izmenama i dopunama zakona o ličnoj karti i inicijativa Zaštitnika građana da se licima bez prebivališta izda kao prebivalište adresa na kojoj se nalazi Centar za socijalni rad.

Zaštitnik građana je na osnovu člana 18. stav 2. Zakona o Zaštitniku građana podneo Narodnoj skupštini – Odboru za rad, boračka i socijalna  *pitanja inicijativu za podnošenje 11 amandmana na predlog Zakona o socijalnoj zaštiti*. Zaštitnik građana je poseban akcenat stavio na uvođenje novog prava za roditelja koji se neposredno brine o svom detetu kome je zbog bolesti, invaliditeta ili teškoće u razvoju neophodna neprekidna roditeljska nega. Nadležni odbor Narodne skupštine nije razmatrao inicijativu Zaštitnika građana.

U cilju obezbeđivanja što adekvatnijeg institucionalnog mehanizma za zaštitu dece i žena od svih oblika nasilja, Zaštitnik građana je u skladu sa čl.

18. st. 2. Zakona o Zaštitniku građana, Ministarstvu pravde podneo *inicijativu sa 24 amandmana za izmenu Krivičnog zakonika*.

Zaštitnik građana je 2011. godine na osnovu saznanja do kojih je došao u svom radu, usvojenih strateških dokumenata na nacionalnom nivou, ratifikovanih i potpisanih međunarodnih dokumenata, kao i obraćanja udruženja Autonomni ženski centar, predložio proširenje pojma člana porodice, kod krivičnog dela porodično nasilje, na kategoriju bivši supružnici, vanbračni partneri ili bivši vanbračni partneri; lica koja su bila ili su još uvek u emotivnoj ili seksualnoj vezi, odnosno imaju zajedničko dete ili već začeto dete, iako nikada nisu živela u istom porodičnom domaćinstvu. Mnoga najteža dela porodičnog nasilja sa smrtnim ishodom dešavaju se upravo u situacijama prestanka braka ili pre nego što je sklopljen.

Inicijativa je sadržavala i predlog da se prošire mere bezbednosti za žrtvu nasilja sa još tri mere, i to: uvođenjem mere udaljavanja iz porodičnog

domaćinstva, zabrane pristupa internetu i obaveznom psihosocijalnom tretmanu nasilnika. Takođe, predloženo je uvođenje krivičnog dela *Proganjanja*, i dr. U Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika ušao je predlog Zaštitnika građana za produženje roкова zastarelosti za gonjenje počilaca krivičnih dela protiv polne slobode kada su učinjeni prema detetu.

Iako je Zaštitnik građana očekivao da će Ministarstvo pravde, kako je i najavljeno, nastaviti rad na izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i usvojiti ostale predloge Zaštitnika građana koji se odnose na rodno zasnovano nasilje i nasilje prema deci, u toku rada na ovom Izveštaju, Vlada je utvrdila predlog izmena Krivičnog zakonika, kojim nisu obuhvaćena pitanja rodno zasnovanog nasilja, pa tako nisu uključeni ni predlozi koje je inicirao Zaštitnik građana, zbog čega će Zaštitnik građana i dalje pratiti zakonodavnu aktivnost Ministarstva i Vlade u ovoj oblasti.

Zaštitnik građana podneo je Odboru za prosvetu Narodne skupštine Republike Srbije Inicijativu za podnošenje tri amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, u cilju zaštite dostignutog nivoa ostvarenih prava deteta u delu koji se odnosi na vaspitno – disciplinski postupak prema učeniku. Međutim, amandmani Zaštitnika građana nisu ni razmatrani, jer bi narušili dogovor Ministarstva i prosvetnih radnika. Naime, ova izmena bila je jedan od uslova za obustavu štrajka prosvetnih radnika u proleće 2011. godine, što stvara prilično lošu sliku o poimanju škole, njene vaspitne uloge, a pre svega uloge prosvetnih radnika, članova sindikata, koji su se za takvo rešenje zalagali.

Zaštitnik građana je na osnovu člana 18. st. 1. Zakona o Zaštitniku građana, podneo Narodnoj skupštini P r e d l o g za izmenu Zakona o autorskom i srodnim pravima („Sl. Glasnik RS“, br. 104/2009) tako što je tražio da se član 39. tog Zakona briše. Ovaj predlog je i dalje u skupštinskoj proceduri.

Istovremeno, u skladu sa članom 24. stav 2. Zakona o Zaštitniku građana, Zaštitnik građana je Vladi Republike Srbije podneo inicijativu da preduzme sve njoj raspoložive mere kako bi se, dok Narodna skupština ne odluči o predlogu Zakona o izmenama Zakona o autorskom i srodnim pravima koji je Zaštitnik građana podneo Narodnoj skupštini, odložila primena podzakonskih akata koji proističu iz odredbe člana 39. stav 1. Zakona o autorskom i srodnim pravima („Sl. Glasnik RS“, br. 104/2009).

U oblasti prava deteta Zaštitnik građana podneo je Ministarstvu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja Inicijativu za oslobađanje od obaveze plaćanja naknade za zagađivanje životne sredine za vlasnike automobila čija deca imaju neku vrstu invaliditeta, u meri propisanoj za druge osobe sa invaliditetom koje su već oslobođene plaćanja naknade, ali odgovor o prihvatanosti inicijative nije dobio.

### **4.2.3. Ciljevi za naredni period**

U oblasti zaštite **prava lica lišenih slobode**, Zaštitnik građana će u narednom periodu, započeti planirane aktivnosti u svojstvu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM-a). U 2012. godini će biti formirana posebna organizaciona jedinica u okviru institucije Zaštitnika građana, koja će imati četvero zaposlenih i koja će obavljati poslove Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, prema već usvojenom Planu poseta NPM zavodima za krivično izvršenje sankcija za 2012. godinu. Osim toga, biće nastavljene redovne aktivnosti Zaštitnika građana u cilju zaštite i unapređenja prava lica lišenih slobode, u smislu rada na pritužbama i podnošenja inicijativa za unapređenje normativnog okvira u ovoj oblasti.

U **oblasti nacionalnih manjina**, ciljevi u narednom periodu se odnose na: unapređenje rada javne uprave u vezi s ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina i podsticanje ravnopravne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima i ustanovama koje vrše javna ovlašćenja.

U planu je podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini o primeni Strategije za unapređenje položaja Roma Vlade Republike Srbije i upućivanje preporuka organima javne uprave u vezi s unapređenjem rada i propisa koji se odnose na mere predviđene Strategijom.

Nastaviće se praćenje ostvarivanja prava nacionalnih manjina, posebno prava Roma u jedinicama lokalne samouprave i radiće se na povećanju pristupačnosti i dostupnosti institucije Zaštitnika građana romskoj populaciji i uspostavljanju efikasnog mehanizma za praćenje mera za integraciju Roma.

Nastavak rada na rešavanju statusa „pravno nevidljivih lica“ i eliminisanju i sprečavanju uzroka rasizma i ksenofobije, smanjenju međuetničke distance i razvijanju integrativnog multikulturalizma, unapređenju propisa i otklanjanju uočenih nedostataka u propisima koji posredno ili neposredno uređuju položaj i prava nacionalnih manjina i razvijanje saradnje s nacionalnim savetima nacionalnih manjina, organima javne uprave, nevladinim organizacijama i međunarodnim organizacijama.

U **oblasti prava deteta**, rad po pritužbama biće prioritet Zaštitnika građana i u sledećoj godini, posebno imajući u vidu osetljivost dece i štetne posledice koje povrede prava ostavljaju na njih. Očekuje se porast broja pritužbi, u meri u kojoj se sve veći broj dece i njihovih roditelja upoznaje sa institucijom Zaštitnika građana, čemu doprinose mediji pokazujući zainteresovanost u predstavljanju rezultata rada Zaštitnika građana u ovoj oblasti.

Rad sa Panelom mladih savetnika u toku sledeće godine pratiće dosadašnju dinamiku od četiri redovna godišnja susreta. Pored toga, u saradnji sa UNICEF-om, Zaštitnik građana i Panel započeće sa radom na projektu „Promovisanje pozitivnih roditeljskih praksi u Srbiji“ kroz doprinos same dece promeni vaspitnih modela.

Prednacrt zakona o pravima deteta ostaje najveći izazov za Zaštitnika građana u oblasti prava deteta u sledećoj godini. Nakon prijema velikog broja predloga Saveta Evrope, kao i predloga koje je ombudsmanu uputila stručna javnost, ali i građani, čije će implementiranje značajno unaprediti sadašnji tekst, biće nastavljen rad na tekstu, praćen konsultacijama sa profesionalcima u oblasti prava deteta, predstavnicima organa vlasti, organizacija civilnog društva i decom. Izazov je poseban i zbog činjenice da su eksperti Saveta Evrope izrazili očekivanje da se izradom ovog zakona može stvoriti model sveobuhvatnog zakona o pravima deteta, kojeg je potrebno da imaju sve zemlje ugovornice Konvencije o pravima deteta.

I u oblasti rodne ravnopravnosti i prava LGBT populacije, rad na pritužbama, naročito po pritužbama u kojima se ukazuje na nasilje u porodici, ostaje prioritet Zaštitnika građana u 2012. godini. Takođe, Zaštitnik građana će pratiti poštovanje ženskih ljudskih prava i preduzimati aktivnosti na zaštiti i unapređenju tih prava, u okviru delokruga nadležnosti. Zaštitnik građana će takođe, pratiti aktivnosti nadležnih ministarstava i preduzimati inicijativu da se u potpunosti zaokruži pravni okvir koji će omogućiti koordinisano i komplementarno delovanje organa uprave u zaštiti žena od porodičnog nasilja.

S obzirom da su tokom 2011. godine završeni posebni izveštaji o stanju u oblasti nasilja u porodici prema ženama i o stanju u domovima za starije, u narednom periodu će se sačiniti predlog mera za otklanjanje uočenih nedostatak i aktivnosti na poboljšanju položaja žena koji proizilaze iz nalaza sadržanih u ovim izveštajima.

U 2012. godini, planira se i praćene primene rodnihi politika u pojedinim oblastima. U realizaciji postavljenog cilja potrebno je uspostaviti saradnju sa mehanizmima za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave.

Pored toga, u 2012. godini planira se prikupljanje podataka o problemima u postpenalnoj zaštiti žena osuđenica nakon izdržane kazne zatvora, radi njihove lakše socijalne inkluzije po izdržavanju kazne.

Rad na pritužbama je svakako prioritet i u radu Zaštitnika građana i u oblasti prava seksualnih manjina. Očekuje se značajno povećanje broja pritužbi, nakon uspostavljanja saradnje sa organizacijama civilnog društva, koje štite prava i unapređuju položaj LGBT osoba i izražene spremnosti Zaštitnika građana da doprinese njihovoj zaštiti.

Najveći izazov Zaštitnika građana u 2012. godini biće otpočinjanje aktivnosti na analizi udžbenika i nastavnih sredstava za decu predškolskog i

osnovnoškolskog uzrasta u Srbiji, o predstavljanju, odnosno načinu na koji se u njima predstavljaju osobe drugačije seksualne orijentacije.

U oblasti **zaštite prava osoba sa invaliditetom**, povećanje vidljivosti rada Zaštitnika građana među građanima s invaliditetom biće prioritet. Takođe, radiće se na podizanju kvaliteta rada na pritužbama i povećanju broja preporuka, mišljenja i inicijativa, budući da je u 2011. godini postojala samo jedna preporuka.

Planira se formiranje saveta stručnjaka koji će pomagati Zaštitniku građana prilikom odlučivanja o složenim pitanjima i inicijativama u vezi s statusom i zaštitom prava osoba s invaliditetom, kao i razvoj dalje saradnje s udruženjima i stručnim organizacijama koje se bave problemima položaja s invaliditetom.

Razvijanje načina praćenja sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, sa akcentom na ostvarene rezultate u pogledu pristupačnosti, dostupnosti usluga i zapošljavanja osoba sa invaliditetom u jedinicama lokalne samouprave.

Zaštitnik građana će i u narednom periodu težište svog rada usmeriti na kontrolu poštovanja principa dobre uprave u radu organa koji vrše javna ovlašćenja. Pored toga, Zaštitnik građana će vršeci svoja zakonom utvrđena ovlašćenja nadležnim organima i javnosti ukazivati na potrebu promocije, zagovaranja i insistiranja na primeni principa dobre uprave u radu svih onih koji odlučuju o pravima i interesima građana. Na tom putu, naročito treba težiti postizanju blagovremenosti u postupanju organa, ostvarivanju najvećeg mogućeg stepena javnosti u radu, sprovođenju sopstvenih odluka i izvršavanju sudskih odluka. Subjektivno gledano, Zaštitnik građana će u svakoj prilici isticati neophodnost razvijanja unutrašnjih kapaciteta, prvenstveno kroz podizanje stepena stručnosti zaposlenih u njima, i stavljanje građanina u centar aktivnosti koje preduzimaju, uz uvažavanje njegovih potreba i stanja.

# АНЕКС I

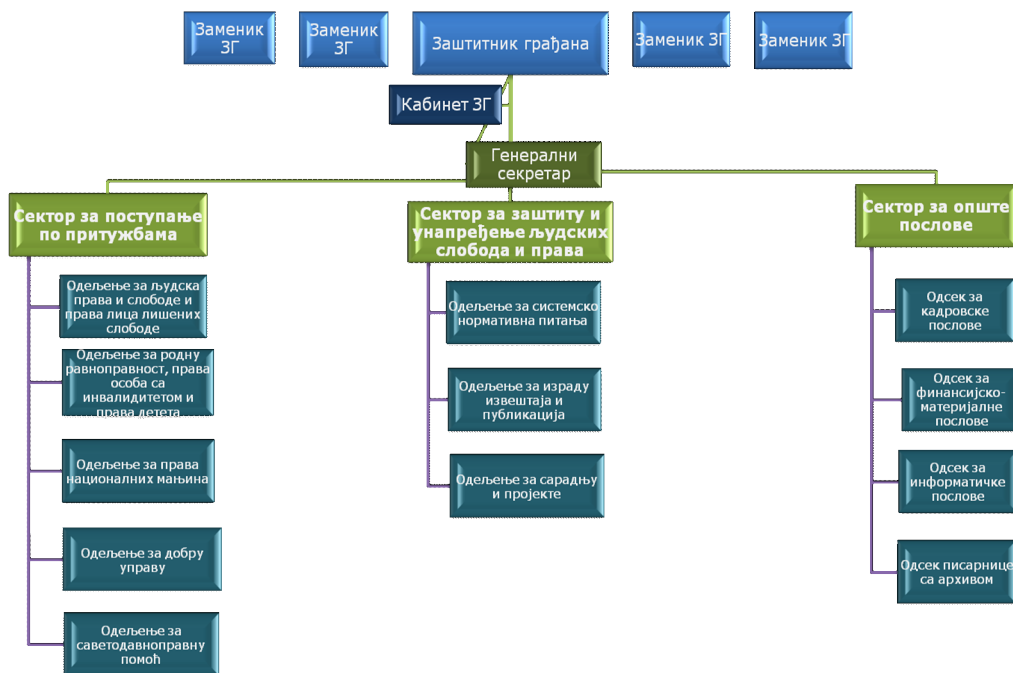
## ЉУДСКИ I МАТЕРИЈАЛНИ RESURSI

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova iz delokruga rada Zaštitnika građana, obrazovana je stručna služba. Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana sistematizovano je ukupno 63 zaposlena na položajima, izvršilačkim radnim mestima i radnim mestima nameštenika.

Na dan 31. decembra 2011. godine u Stručnoj službi Zaštitnika građana ukupno je bilo 69 zaposlenih. Na neodređeno vreme zaposleno je 49, a na određeno vreme 20 državnih službenika i nameštenika. Od ukupnog broja zaposlenih 55 je sa visokom i 14 sa srednjom stručnom spremom. U stručnoj službi je zaposleno 50 žena i 19 muškaraca. Navedenim brojem zaposlenih nisu obuhvaćeni zaštitnik građana Saša Janković i njegovi zamenici - Tamara Lukšić-Orlandić, Miloš Janković i prof. dr Goran Bašić.

S obzirom na obim posla, postojeći broj zaposlenih ne predstavlja optimum za ažuran i kvalitetan rad institucije. Stalan porast broja kontakata koje Zaštitnik građana ostvaruje sa građanima, a samim tim i postupaka proizašlih iz tih kontakata, dovodi do značajnog povećanja obima posla, što nije na odgovarajući način praćeno promenom Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, u smislu predviđanja većeg broja radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana.

### Organizaciona shema



### *Prostor i sredstva za rad*

Zaključkom Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade, 77 broj 361-1652/2011 od 29. 3. 2010. godine raspoređen je na korišćenje Zaštitniku građana deo poslovnog prostora u Beogradu u ul. Deligradska 16, ukupne površine 1237 m<sup>2</sup> koji čine 43 kancelarije, arhiva, sala za sastanke i garaža za pet vozila.

Zaključkom Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade, 77 broj 361-3066/2011 od 27. 4. 2010. godine raspoređena je na korišćenje Zaštitniku građana, Pravosudnoj akademiji i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nepokretnost koju čini objekat u Beogradu, u ul. Karađorđeva broj 48, u cilju obezbeđenja trajnog poslovnog prostora neophodnog za rad tih organa. Sa korišćenjem ovog objekta započeće se pošto prethodno budu izvršeni radovi na sanaciji i adaptaciji.

Sedište Zaštitnika građana se i dalje nalazi u objektu u Beogradu, Deligradska broj 16, koji koristi od 4. maja 2010. godine.

Prostor u Deligradskoj broj 16 je dovoljan za smeštaj postojećeg broja zaposlenih u instituciji i prijem građana. Istovremeno, prostor ispunjava minimalne uslove nužne za prijem građana i rad državnih službenika – za očuvanje njihovog prava na bezbednost i privatnost stranaka, zdrave radne uslove, dostojanstvo organa.

U toku 2011. godine nastavljeno je samostalno pribavljanje sredstva za rad, posebno kompjutera i drugih tehničkih uređaja. Služba je opremljena desk i prenosnim računarima, opremom za video prezentaciju, telekomunikacionim uređajima i neophodnom kancelarijskom opremom. Donacijom Evropske komisije u okviru Twinning projekta "Podrška jačanju institucije Zaštitnika građana Republike Srbije" dobijena je dodatna računarska oprema: 10 desk računara, 10 notebook računara, oprema za bežični internet, oprema za simultano prevođenje (20 desk jedinica, 20 mobilnih IC jedinica, slušalice, mikseta, mobilni mikrofoni), 10 laserskih štampača, 10 multifunkcijskih uređaja, 3 kopir aparata, 3 skenera, 1 mrežni laserski štampač.

Navedena oprema smeštena je i koristi se u sedištu Stručne službe. Prostor u Deligradskoj broj 16 je opremljen kancelarijskim nameštajem zatečenim od prethodnog korisnika prostora. Pored dva automobila koji su od strane Uprave za zajedničke poslove republičkih organa (UZZPRO) u skladu sa Uredbom Vlade Republike Srbije dati na korišćenje Zaštitniku građana, jednog terenskog i jednog putničkog automobila dobijenog iz donacije OEBS-a, tri putnička automobila niže klase kupljenih sredstvima Zaštitnika građana, donacijom Evropske komisije u okviru Twinning projekta "Podrška jačanju institucije Zaštitnika građana Republike Srbije" dobijena su dva putnička automobila niže klase, a donacijom UNDP-a u okviru projekta PBILD program "Jačanje kapaciteta za inkluzivni lokalni razvoj u Južnoj Srbiji" dobijeno je jedno terensko i jedno putničko vozilo srednje klase za potrebe rada Stručne službe.



## ANEKS II

### FINANSIJSKI IZVEŠTAJ ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Zaštitniku građana su Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2011. obezbeđena sredstva u visini od 149.712.500,00 dinara, što predstava uvećenje za 23,1 % u odnosu na 121.645.000 dinara obezbeđenih sredstava u 2010. godini.

Zaštitnik građana je 2011. godine utrošio ukupno 133.675.984,30 dinara, dakle 89,29 % od obezbeđenih budžetskih sredstava, što predstavlja uvećenje od 19,2% u odnosu na utrošak sredstava u 2010. godini, kada je utrošio ukupno 112.163.529,36 dinara.

Sredstva predviđena budžetom iskorišćena su za finansiranje redovne delatnosti Zaštitnika građana, u skladu sa finansijskim planom.

**Tabela 22- Izvršenje budžeta za 2011. godinu**

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
<b>411</b>	<b>Plate, dodaci, naknade</b>			
411111	Plate po osnovu cene rada		61.990.764,73	71,71
411112	Dodatak za rad duži od punog radnog vremena		1.430.176,53	1,65
411115	Dodatak za vreme provedeno na radu (minuli rad)		4.099.146,92	4,47
411117	Bolovanje do 30 dana		755.969,11	0,87
411118	Naknada zarade za vreme odsustvovanja sa rada-godišnji odmor, plaćeno odsustvo		5.377.702,38	6,22
411119	Ostali dodaci i naknade zaposlenima		1.157.971,27	1,34
411151	Naknada štete zaposlenom za neiskorišćeni godišnji odmor		268.133,10	0,31
<b>Ukupno 411</b>			<b>75.079.864,04</b>	<b>86,85</b>
		<b>86.444.000,00</b>		
<b>412</b>	<b>Doprinosi</b>			
412111	Doprinosi za PIO		8.187.250,51	53,43
412211	Doprinosi za zdravstveno osigurnje		4.577.417,20	29,87
412311	Doprinos za nezaposlenost		558.221,74	3,64
<b>Ukupno 412</b>		<b>15.322.000,00</b>	<b>13.322.889,45</b>	<b>86,95</b>
<b>414</b>	<b>Socijalna davanja zaposlenima</b>			
414111	Porodijsko bolovanje		1.863.571,08	70,32

414121	Bolovanje preko 30 dana		275.668,54	10,40
414411	Pomoć u medicinskom lečenju zaposlenog ili člana uže porodice		240.191,18	9,06
<b>Ukupno 414</b>		<b>2.650.000,00</b>	<b>2.379.430,80</b>	<b>89,79</b>
<b>415</b>	<b>Naknade za zaposlene</b>			
415112	Naknada za prevoz na posao i sa posla		2.209.935,88	73,66
<b>Ukupno 415</b>		<b>3.000.000,00</b>	<b>2.209.935,88</b>	<b>73,66</b>
<b>416</b>	<b>Nagrade i bonusi</b>			
416000	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi		0,00	0
416111	Jubilarne nagrade		385.757,21	99,68
<b>Ukupno 416</b>		<b>387.000,00</b>	<b>385.757,21</b>	<b>99,68</b>

Pozicija a konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
<b>421</b>	<b>Stalni troškovi</b>			
421121	Troškovi bankarskih usluga		17.374,29	0,21
421211	Usluge za električnu energiju			
421311	Usluge vodovoda i kanalizacije			
421323	Usluge zaštite imovine		263.938,93	3,16
421391	Doprinos za korišćenje građevinskog zemljišta i slično		2.501.621,42	29,96
421411	Telefon, teleks i telefaks		1.070.532,73	12,82
421411	Internet i slično		24.312,48	0,29
421414	Usluge mobilnog telefona ( <i>mobilnih telefona, interneta</i> )		2.625.900,99	31,45
421422	Usluge dostave		567.700,00	6,80
421512	Osiguranje vozila		609.906,60	7,30
421521	Osiguranje zaposlenih u slučaju nesreće na radu		147.900,00	1,77
421522	Zdravstveno osiguranje zaposlenih		12.497,00	0,15
421621	Zakup opreme za saobraćaj		66.000,00	0,79
421622	Zakup administrativne opreme		149.999,99	1,80
<b>Ukupno 421</b>		<b>8.350.000,00</b>	<b>8.057.384,43</b>	<b>96,49</b>
<b>422</b>	<b>Troškovi putovanja</b>			
422111	Troškovi dnevnica na službenom putu		1.141.052,66	22,29
422121	Troškovi prevoza na službenom putu		191.832,65	3,75
422131	Troškovi smeštaja na službenom putu		473.267,00	9,24
422192	Taksi prevoz		840,00	0,02
422199	Ostali troškovi za poslovna putovanja u zemlji		22.440,96	0,44
422211	Troškovi dnevnica na sl.put u inostranstvu		892.125,16	17,42
422221	Troškovi prevoza na sl.put u inostranstvu		841.560,89	16,44
422231	Troškovi smeštaja na službenom putu u inostranstvo		575.709,88	11,24
422291	Usluge prevoza u javnom saobraćaju		55.200,00	1,08
422299	Ostali troškovi za poslovna putovanja u inostranstvo		12.615,00	0,25
<b>Ukupno 422</b>		<b>5.120.000,00</b>	<b>4.206.644,20</b>	<b>82,16</b>

Pozicija a konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
<b>423</b>	<b>Usluge po ugovoru</b>			
423111	Usluge prevođenja		919.601,21	9,48
423291	Ostale kompjuterske usluge ( <i>instaliranje paketa pravnih, ekonomskih propisa</i> )		351.388,80	3,62
423321	Kotizacija za seminare		12.200,00	0,13
423322	Kotizacija za stručna savetovanja		16.048,00	0,17
423391	Izdaci za stručne ispite		5.000,00	0,05
423399	Ostali izdaci za stručno obrazovanje		9.000,00	0,09
423419	Ostale usluge štampanja		543.340,26	5,60
423421	Usluge informisanja javnosti		14.396,00	0,15
423431	Usluge reklame i propagande		338.692,95	3,49
423432	Objavljivanje tendera i informativnih oglasa		381.848,60	
423499	Ostale medijske usluge		363.440,00	3,75
423599	Ostale stručne usluge ( <i>angažovanje spoljnih saradnika, eksperata</i> )		3.724.118,93	38,39
423621	Ugostiteljske usluge ( <i>organizovanje konferencija, okruglih stolova, sastanaka</i> )		1.462.269,51	15,07
423711	Reprezentacija ( <i>organizovanje konferencija, okruglih stolova, sastanaka</i> )		453.543,42	4,68
423712	Pokloni ( <i>prigodni pokloni za strane delegacije</i> )		54.523,80	0,56
423911	Ostale opšte usluge ( <i>članstvo u međunarodnim organizacijama</i> )		1.074.287,16	11,08
<b>Ukupno 423</b>		<b>9.700.000,00</b>	<b>9.699.998,64</b>	<b>100,00</b>
<b>425</b>	<b>Popravke i održavanje</b>			
425211	Mehaničke popravke		405.632,85	36,88
425222	Računarska oprema		94.144,42	8,56
425223	Oprema za komunikaciju		8.600,00	0,78
425227	Ugradna oprema		281.800,00	25,62
425229	Ostale popravke i održavanje administrativne opreme		157.330,31	14,30
425291	Tekuće popravke i održavanje opreme		53.100	4,83
<b>Ukupno 425</b>		<b>1.100.000,00</b>	<b>1.000.607,58</b>	<b>90,96</b>

Pozicija konto	O p i s	Odobreno	Realizovano	%
<b>426</b>	<b>Materijal</b>			
426111	Kancelarijski materijal		2.515.502,70	34,94
426191	Ostali administrativni materijal		31.801,00	0,44
426311	Stručna literatura za redovne potrebe zaposlenih		150.861,18	2,10
426312	Stručna literatura za obrazovanje zaposlenih		799.782,66	11,11
426411	Benzin		2.950.000,00	40,97
426491	Ostali materijal za prevozna sredstva		494.028,51	6,86
426911	Potrošni materijal		95.349,91	1,32
426919	Ostali materijal za posebne namene		152.260,45	2,11
<b>Ukupno 426</b>		<b>7.200.000,00</b>	<b>7.189.586,41</b>	<b>99,86</b>
<b>482</b>	<b>Porezi,takse</b>			
482231	Gradske takse		8.986,00	1,80
482312	Penali		184.143,53	36,83
482331	Gradske kazne		11.870,00	2,37
<b>Ukupno 482</b>		<b>500.000,00</b>	<b>204.999,53</b>	<b>41,00</b>
<b>512</b>	<b>Mašine i oprema</b>			
512113	Kombi vozilo		2.436.700,00	24,52
512211	Nameštaj		1.569.127,41	15,79
512221	Računarska oprema		1.601.316,13	16,11
512232	Telefoni		234.029,40	2,35
512241	Elektronska oprema		589.646,39	5,93
512242	Fotografska oprema		5.366,64	0,05
512251	Oprema za domaćinstvo		22.689,00	0,23
512921	Motorna oprema		3.480.011,16	35,01
<b>Ukupno 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>

Pored sredstava predviđenih Zakonom o budžetu, Zaštitnik građana je u 2011. godini koristio i **sredstva donacija međunarodnih organizacija**.

*Tabela 23- Završeni projekti*

R. br.	Naziv Projekta	Donator	Budžet Projekta	Trajanje Projekta	Kratak opis / Svrha / Korisnici
1	Twinning jačanju institucije Zaštitnika građana" (godina I) Ombudsman Grčke, i Holandije i Evropski centar za javno pravo <sup>148</sup>	EU	784,590.00 €	24 meseca 09. 2009 - 09.2011.	Doprinos razvoju kapaciteta ZG, podrška instituciji da ostvari svoj mandat i misiju, da konsoliduje unutrašnju strukturu, kao i da razvije održivu mrežu saradnje Zaštitnika građana sa svim relevantnim organizacijama i institucijama kako u zemlji tako i u državama EU. Korisnici projekta: zaposleni u instituciji ZG, kao i lokalni i pokrajinski ombudsmeni.  Doprinos većoj dostupnosti institucije romskoj populaciji i podizanju svesti ove populacije o ulozi i nadležnostima Zaštitnika građana.
2	Posete Zaštitnika građana romskim naseljima u Srbiji	OEBS	13,075.00 €	9 meseci: februar 2011 - oktobar 2011	Projekat će biti osmišljen uz konsultaciju sa Nacionalnim savetom romske nacionalne manjine i realizovan u saradnji sa odabranim romskim nevladinim organizacijama i romskim koordinatorima u jedinicama lokalne samouprave.  Doprinos promociji i zaštiti prava dece u skladu sa Konvencijom o pravima deteta kroz unapređenje sistema zaštite dece izložene
3	Prevenција eksploatacije dece u Jugoistočnoj Evropi	Save the children Norway	14,783.79 €	4 meseca: april 2011 - juli 2011	prosjačenju. Projekat se realizuje u saradnji sa Centrom za integraciju mladih koji je partner Zaštitnika građana u sprovođenju projekta.

<sup>148</sup> primaoci navedenih sredstava iz Twinning projekta su inostrani eksperti iz službi grčkog, holandskog, austrijskog, slovenačkog i drugih ombudsmana i institucija

## Završeni projekti

R. br.	Naziv Projekta	Donator	Budžet Projekta	Trajanje Projekta	Kratak opis / Svrha / Korisnici
					Doprinos unapređenju ljudskih prava građana, naročito onih koji žive u manjim mestima i gradovima. Građanima iz unutrašnjosti će se putem video linka omogućiti bolji pristup
1	<u>Elektronski pristup</u> Zaštitniku građana (Online Ombudsman)	Vlada Kraljevine Norveške	100,250.00 €	16 meseci: decembar 2010 – april 2012	kancelariji Zaštitnika građana. Projekat će biti sproveden u saradnji sa javnim bibliotekama i organima lokalne samouprave u deset izabranih opština i gradova u Srbiji.  Projekat će se realizovati u saradnji sa Bibliotekarskim društvom Srbije.  Projekat je deo zajedničkog programa šest agencija UN pod nazivom "Održanje mira i inkluzivni lokalni razvoj" čiji je cilj da pomogne jugu Srbije da napreduje ka održivom društvenom i ekonomskom razvoju na dobrobit svih zajednica. Jedna komponenta programa odnosi se na jačanje kancelarije Zaštitnika građana na jugu Srbije. U kancelariji su zaposlena dva diplomirana pravnik, iz Preševa i Bujanovca.
2	Uspostavljanje regionalne kancelarije Zaštitnika građana na jugu Srbije (PBILD)	SIDA preko implementacionog modaliteta UNDP-a	214,493.84 \$	19 meseci: novembar 2010– maj 2012	Doprinos unapređenju normativnog okvira ljudskih prava Roma u Srbiji putem analize trenutnog položaja
3	Podrška poštovanju ljudskih prava romske zajednice u Srbiji	OHCHR/ Ambasada Velike Britanije	51,705.00 €	9 meseci: juni 2011 - mart 2012.	ove populacije kao i evaluacije dosad preduzetih mera inkluzije u okviru programa inkluzije Roma
4	Program reforme pravosuđa i odgovornosti vlade	USAID	404,000.00 \$	20 meseci	Doprinos promociji odgovorne i efikasne vlade, jačanju kapaciteta institucije Ombudsmana i podrške saradnji Ombudsmana sa organizacijama civilnog društva i drugim nezavisnim institucijama

## ANEKS III

### SPISAK GRAFIKONA I TABELA U IZVEŠTAJU

#### SPISAK GRAFIKONA

Grafikon 1. - Broj pritužbi od građana iz opština Preševo, Bujanovac i Medveđa

Grafikon 2. Povređena prava, broj i procenat u odnosu na broj pritužbi u oblasti prava lica lišenih slobode

Grafikon 3. - Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose Grafikon 4. -

Način na koji je završeno postupanje po predmetima Grafikon 5. -

Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose

Grafikon 6. Završeno postupanje u oblasti prava pripadnika nacionalnih manjina

Grafikon 7. - Okončan postupak Zaštitnika građana u oblasti prava deteta

Grafikon 8. - Pritužbe prema povređenim pravima Grafikon 9. -

Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose Grafikon 10. Vrste povređenih prava

Grafikon 11. Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose Grafikon

12. - Pritužbe prema organima na čiji rad se odnose Grafikon 13. -

Odbačaj pritužbi u oblasti dobre uprave

Grafikon 14.- Broj i procenat izvršenja preporuka u pojedinim oblastima

#### SPISAK TABELA

Tabela 1. Svi ostvareni kontakti sa građanima u 2010. i 2011. godini

Tabela 2. Pokazuje procentualno učešće građana iz različitih okruga u prijemnim kancelarijama

Tabela 3. Vrste povrede dečijih prava

Tabela 4. - Podela pritužbi po resorima dobre uprave Tabela 5. -

Najčešće povrede ekonomskih i socijalnih prava Tabela 6. -

Najčešće povrede građanskih prava

Tabela 7. - Najčešće povrede prava građana na „dobru upravu“

Tabela 8. - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose

Tabela 9. - Pritužbe prema različitim ministarstvima na čiji



rad se odnose

Tabela 10. - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose

Tabela 11. - Pritužbe prema različitim organima na čiji rad se odnose

Tabela 12. - Završeno postupanje Zaštitnika građana na pritužbama iz 2011. godine do 31. 12. 2011. godine

Tabela 13. - Podjela pritužbi po resorima, njihov broj i procenat u odnosu na ukupan broj pritužbi

Tabela 14. Podaci o procentualnom učešću pritužbi iz različitih okruga

Tabela 15. Vrste povređenih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi

Tabela 16. Prikaz povređenih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi

Tabela 17. Prikaz povređenih prava iz oblasti „dobre uprave“, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi

Tabela 18. Prikaz povređenih građanskih i političkih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na ukupan broj podnetih pritužbi

Tabela 19. - Organi kojima su upućene preporuke

Tabela 20. - Organi koji nisu postupili po preporukama i broj preporuka

Tabela 21. - Ministarstva koja nisu postupila po preporukama u odnosu na ukupan broj ministarstava

Tabela 22- Izvršenje budžeta za 2011. godinu

Tabela 23- Završeni projekti