



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
3411- 69 / 19
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел. бр. 7599 датум: 15. март 2019.

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА 2018. ГОДИНУ

Београд, 15. март 2019.

САДРЖАЈ

1. УВОД.....	3
1.1. УВОДНА РЕЧ.....	3
2. ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА У 2018. ГОДИНИ	5
3. ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПРЕГЛЕД	13
3.1. УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ.....	13
3.2. ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	17
4. ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ПОСЕБНО УГРОЖЕНИХ ГРУПА.....	23
4.1. ПРАВА ДЕТЕТА	23
4.2. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА.....	32
4.3. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ.....	40
4.4. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА.....	48
4.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ	54
4.5.1. НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ	62
5. ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИМА РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	67
5.1. ОБЛАСТ ГРАЂАНСКИХ И ПОЛИТИЧКИХ ПРАВА	67
5.2. ОБЛАСТ ЕКОНОМСКО-ИМОВИНСКИХ ПРАВА	76
5.3. ОБЛАСТ СОЦИЈАЛНИХ И КУЛТУРНИХ ПРАВА	84
6. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	93
6.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ	93
6.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ.....	94
6.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА.....	97
АНЕКС I – ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА	99
АНЕКС II - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ	108
АНЕКС III - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ.....	115

1. УВОД

1.1. УВОДНА РЕЧ

Поштовани народни посланици,

Пред вама је дванаести Редован годишњи извештај Заштитника грађана, који достављам у складу са чланом 33. став 1. Закона о Заштитнику грађана.

Редован годишњи извештај за 2018. годину садржи податке о уоченим недостацима и неправилностима у раду органа управе током извештајне године, као и предлоге за унапређење људских и мањинских права пред органима управе. Документ који достављам посланицима Народне скупштине Републике Србије и на увид јавности, даје пресек стања у области људских права, настао на основу притужби грађана на поступање органа јавне власти у Србији. Статистички подаци о раду институције и оцена стања у области људских права, с друге стране, документују поступање Заштитника грађана по притужбама грађана или по сопственој иницијативи.

Кампање „Отворена врата“ Заштитника грађана у Београду и „Дани омбудсмана“ у унутрашњости Србије у потпуности су заживеле и оправдале свој циљ. У намери да вратим институцију Заштитника грађана њеним грађанима и ефикасније их заштитим од потенцијалне злоупотребе власти, кампању из Београда проширио сам и на друге градове и општине Србије. Током извештајне године, у редовним и ванредним терминима састао сам се са скоро две хиљаде грађана у Београду и другим градовима и општинама у Србији. Грађани су упозоравали на лоше искуство са јавном администрацијом, притуживали се на дуготрајни процес добијања јавних исправа, злоупотребе у поступању извршитеља које их доводе на руб егзистенције, указивали на проблеме са инспекцијом, жалили на ефикасност судске управе, локалне самоуправе, пореске службе и здравствене администрације. Пракса пријема грађана показала се као веома добра, будући да су грађани лично желели да ми изложе своје проблеме који се, како упозоравају, у процедурама бирократског лавиринта „не виде“, „не чују“, још мање разумеју. Мени и мојим сарадницима су такви разговори омогућили прецизнији увид не само у проблеме грађана у остваривању њихових права, већ и у рад државних органа и њихове евентуалне пропусте. У складу са својим надлежностима разговарао сам са представницима државних органа и локалних самоуправа на чије пропусте су се грађани притуживали и тражио да се уочене неправилности исправе.

Други приоритет у раду било је оснаживање капацитета Заштитника грађана, што је делимично учињено усвајањем Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана. Новом систематизацијом у децембру 2018. године формирано је Одељење за хитно поступање, које по позиву, на основу притужбе, доступних информација али и сопствене иницијативе, хитно реагује у решавању проблема грађана. Овом организационом јединицом Стручна служба постаје ефикаснија и доступнија грађанима, о чему говоре и њени први резултати у решавању проблема заштите права детета, особа са инвалидитетом и старијих, као и имовинско-правних односа.

Такође, посебна организациона једница у оквиру службе Заштитника грађана која обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре, ојачана је повећањем броја извршилаца који ће радити на унапређењу и заштити права лица лишених слободе и спречавању тортуре. Ово Одељење ће у складу са својим појачаним капацитетима, повећати број посета, посебно ненајављених, местима где се налазе или

се могу налазити лица лишена слободе како би се појачао надзор над свим затвореним институцијама и одељењима. Иако положај осуђеника у затворским и притворским јединицама, као и лица на полицијском задржавању, остаје и даље у фокусу овог Одељења, у будућности једнака пажња ће бити усмерена и на институције социјалне заштите и психијатријске клинике, њихова затворена одељења, у којима се налазе најосетљивије категорије грађана, попут психијатријских болесника, старијих, деце и одраслих са менталним и интелектуалним потешкоћама у којима такође може доћи, а сведоци смо, све чешће и долази, до случајева озбиљног кршења права корисника и пацијената. Осим тога, Одељење Националног механизма за превенцију тортуре ће наставити и продубити сарадњу са удружењима која се баве заштитом људских права, али ће успоставити сарадњу и са академском заједницом и спровести истраживања у циљу добијања целовите слике положаја ових осетљивих категорија.

Наредни корак је усвајање измена и допуна Закона о Заштитнику грађана, што је обавеза која је предвиђена и Акционим планом за Поглавље 23 у преговорима са Европском унијом. Изменама и допунама Закона требало би ојачати мандат и гаранције независности институције.

Извештајну годину обележило је и потписивање меморандума о разумевању са колегама из четири државе. Билатерални споразуми потписани су са омбудсменима Бугарске, Турске, Словачке и Русије. Њима је предвиђено даље јачање пријатељских односа и узајамне сарадње између институција у области заштите људских права и слобода. Меморандумима су дефинисани поступци и сарадња омбудсмана у случајевима кршења права и слобода држављана Србије на територији друге стране, земље потписнице, и обрнуто. Договорена је размена искуства најбољих пракси и информација које се односе на поступање по притужбама и одржавање заједничких догађаја на комуникацијским платформама Међународног института омбудсмана и Европског института омбудсмана и других организација и мрежа. Планирано је и спровођење заједничких пројеката и програма, организовање узајамних посета, стажирања, обука и пружања практичне помоћи у области заштите права грађана.

Иницирао сам формирање Мреже омбудсмана Балкана ради бољег повезивања институција омбудсмана у државама региона, као и идентификовања заједничких проблема са којима се балканске државе суочавају. Положај миграната, избеглички статус, дискриминација и заштита права рањивих група, представљају области људских права са највише проблема са којима се сви у окружењу суочавамо. Од новембра 2018. године и састанка у Софији, ове области препознате су као теме које захтевају унапређење сарадње омбудсмана из региона, што је и главни разлог формирања Мреже.

У току извештајне године овој институцији обратило се више од 9.000 грађана, а примљено је преко 3.000 притужби у којима су грађани указивали на повреде својих права. У највећем броју грађани су се притуживали на кршење права у области добре управе, те у економско-имовинској и социјалној сфери. Притужбе грађана у највећем броју говоре о повреди права у области рада пореске управе, незаконитог рада извршитеља, али и неефикасној судској управи, чији рад Заштитник грађана није надлежан да контролише.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

мр Зоран Пашалић

2. ОПШТА ОЦЕНА ПОШТОВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА У 2018. ГОДИНИ

Људска права су језик основних људских потреба, те њихово поштовање и заштита утичу на свакодневни живот грађанки и грађана, а посебно на припаднице и припаднике рањивих група: жене, жртве насиља у породици и партнерским односима, децу и младе, особе са инвалидитетом, лица лишена слободе, старије особе, припаднике ЛГБТИ популације, припаднике националних мањина, пре свега Роме, избеглице и друге мигранте.

Заштитник грађана примећује да су се грађани¹, у извештајном периоду, најчешће притуживали на повреде начела и принципа добре управе, посебно на повреде права на поштовање закона, права на поштовање створених правних очекивања и права на ефикасно поступање органа, док се трећина свих притужби односи на повреде економско-имовинских и социјално-културних права.

ПРАВА ДЕТЕТА

У извештајном периоду Заштитник грађана бележи да су се примљене притужбе у највећем броју односиле на одржавање личних односа детета и родитеља са којим дете не живи, као и образовање. Готово четвртина од укупног броја примљених притужби у области права детета односи се на насиље над децом, те Заштитник грађана примећује да раширеност насиља према деци захтева интензивирање напора органа власти.

Заштитник грађана у извештајном периоду је представио Посебан извештај о стању права детета у Републици Србији, којим је посебно указао на потребу унапређења заштите деце од насиља, евидентан недостатак услуга за децу и професионалаца који пружају услуге подршке деци, раширено сиромаштво деце, потребу за унапређењем нормативног оквира у различитим областима и недовољну мултисекторску сарадњу.

Постојање деčјих и раних бракова и сексуалног злостављања деце нису праћени адекватним нормативним и практичним мерама намењеним сузбијању и превенцији, а физичко кажњавање деце и даље је раширена метода васпитања. Сиромашна деца, деца са сметњама у развоју и ромска деца још увек су маргинализована и врло често социјално искључена, а адекватне услуге и облици подршке и помоћи се не развијају или не пружају.

И поред евидентног напретка, образовање деце којој је потребна додатна подршка захтева интензивније активности, посебно на локалном нивоу. То је закључак посебног извештаја „Инклузивно образовање – Услуге додатне подршке деци и ученицима у образовању“, који је Заштитник грађана представио 14. новембра 2018. године.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

Током 2018. године, у овој области најчешће је указивано на повреде права на накнаду зараде за време одсуства због трудничког боловања, породилског одсуства и неге детета, права трудница и породилја, као и породично и партнерско насиље.

¹ Сви термини који су у тексту изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски род лица на који се односи.

Заштитник грађана је објавио посебан извештај „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“, којим је указао на недовољну заступљеност жена, нарочито жена из осетљивих група, на местима одлучивања у јединицама локалне самоуправе као и на нефункционалност механизма за родну равноправност у локалној самоуправи. Конкретније, као узроке оваквог стања Заштитник грађана препознао је и недостатак свеобухватног Закона о родној равноправности, али и мањкавости постојећег Закона о равноправности полова. Овај орган је више пута указао да је неопходно усвојити Закон о родној равноправности, а забринутост због његовог недоношења изразио је и Комитет УН за људска права.

ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

Заштитник грађана примећује да и даље нису усвојени закони којима се уређују истополне заједнице и правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета, као и да су ЛГБТИ особе и даље често жртве дискриминације, предрасуда и стереотипа. Закон о уџбеницима садржи одредбу о једнаким могућностима и забрани дискриминације, али упркос мишљењу Заштитника грађана, не садржи и експлицитну забрану дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета, нити експлицитну забрану садржаја којима се врши дискриминација група и особа, подстиче формирање предрасуда и стереотипа.

Заштитник грађана је традиционално, и 2018. године, развијањем заставе дугиних боја и заставе транс покрета на својој згради, обележио Међународни дан борбе против хомофобије, бифобије и трансфобије.

ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

Ниска стопа запослености особа са инвалидитетом и даље је један од најважнијих проблема овог дела популације.

Такође, неопходно је указати на нарочито тежак положај особа са аутизмом. У Републици Србији постоје само две стационарне установе за смештај особа са аутизмом, док су потребе, на основу броја захтева за смештај у ове установе, много веће.

Систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима и даље није адекватан, те је Заштитник грађана става да треба развити финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијих, где ће се услуге социјалне заштите пружати систематски, а не спорадично и пружати свима којима су потребне, а не само извесном броју корисника за које су обезбеђена финансијска средства.

Приступачност, као један од основних предуслова за пуно и равноправно учешће особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота, и даље није довољно развијена, упркос солидном законодавном и стратешком оквиру. То је један од закључака Посебног извештаја Заштитника грађана „Приступачност за све“, објављеног у октобру 2018. године.

Када су у питању права лица лишених пословне способности, и даље је приметна тенденција учестале примене овог института.

ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Заштитник грађана је током извештајног периода објавио посебне извештаје о службеној употреби албанског, односно мађарског језика и писма. Оба извештаја су резултат истраживања које је спровео Заштитник грађана и садрже препоруке упућене надлежним органима ради унапређења и потпуног остваривања законом прописане употребе службеног језика и писма.

Извештај о службеној употреби албанског језика и писма је показао да су препреке остваривању права на службену употребу језика и писма недостатак кадровских и финансијских средстава у локалним самоуправама и потребних обавештења грађанима, као и неодговарајућа свест републичких органа према својој обавези да табле са натписима органа испишу на свим језицима који су у службеној употреби. С друге стране, Извештај о службеној употреби мађарског језика и писма је указао да се право на службену употребу мађарског језика и писма, као и права на упис личног имена на језику и писму националне мањине остварују у великом броју општина/градова на високом нивоу. Заштитник грађана је става да би израда каталога личних имена на албанском и мађарском језику и редовно информисање грађана о остваривању права припадника националних мањина умногоме предупредили неправилности приликом уноса личних имена и допринели потпунијем остваривању права на службену употребу језика и писма.

ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ

Током извештајног периода у Републици Србији настављена је тенденција унапређења заштите права лица лишених слободе, примене полицијских овлашћења, као и спречавања тортуре и других облика злостављања.

Обуке државних службеника који поступају према лицима лишеним слободе допринеле су подизању њихове свести да било који облик злостављања представља недозвољено поступање, те Заштитник грађана ни у једном поступку покренутом по притужбама лица лишених слободе у 2018. години није утврдио да је поступањем контролисаног органа управе дошло до повреде права подносиоца притужбе на неповредивост физичког и психичког интегритета.

Међу лицима лишеним слободе и даље су најугроженији они који су лишени слободе у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа.

Притужбе осуђених који се налазе у заводима за извршење кривичних санкција односиле су се претежно на незадовољство пруженом здравственом заштитом и третманским радом, а притужбе притворених лица, пре свега, на повреду права на суђење у разумном року и права на правично суђење², као и на здравствену заштиту.

Осуђенице и малолетници смештени су у посебним заводима, јединим установама те намене у Републици Србији, тако да се на њих не примењује правило да казну издржавају што ближе месту њиховог пребивалишта.

У погледу нормативног оквира, ради даљег унапређења, неопходно је одредбе Кривичног законика ускладити са дефиницијом тортуре из члана 1. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

² Имајући у виду да Заштитник грађана није овлашћен да контролише законитост и правилност рада судова, подносиоци притужби су упућивани да се у том погледу обрате надлежним органима.

НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ (НПМ)

НПМ је у извештајном периоду утврдио да неадекватне просторије за извршење мере полицијског задржавања и даље представљају горући проблем.

НПМ је и у овом извештајном периоду приликом посета утврдио да се у великим установама социјалне заштите на смештају налази велики број корисника на дуг период, иако за то не постоји ваљани правни основ. Такође, потребно је уложити далеко више напора како би успешно био спроведен процес деинституционализације.

ПРАВДА И ПРАВОСУЂЕ

Заштитнику грађана су се током 2018. године у овој области грађани најчешће обраћали тражећи правну помоћ у вези са поступцима које воде или намеравају да покрену пред судовима и другим надлежним органима.

У притужбама се указивало и на проблеме у вези са надзором који Министарство правде спроводи над радом судске управе, поступањем судова у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама грађана.

Повреда права на правично суђење, односно указивање на одређене неправилности у вођењу поступка од стране поступајућег судије, као и неправилности у судским одлукама и даље представљају предмет притужби. Најчешће се грађани притужују на погрешно утврђено чињенично стање и погрешну примену прописа. Међутим, уочава се да притужбе на неправилно вођење поступка или на мањкавост судске одлуке често представљају резултат погрешне перцепције грађана, проистекле из недовољног правног образовања или недостатка стручне правне помоћи. Неретко се притужбама износе и тврдње које указују на постојање корупције у правосуђу.

ФИНАНСИЈЕ

Уочена је потреба да порески органи унапреде писану комуникацију са грађанима, како приликом одлучивања о њиховим захтевима, тако и у ситуацијама када грађани желе да се информишу о стању свог пореског задужења и другим питањима у вези са обрачунавањем и плаћањем пореза.

Одређен број притужилаца указао је на кашњење пореских органа приликом одлучивања о захтевима за прекњижавање више плаћеног пореза, као и на кашњење приликом спровођења решења којима је одобрено прекњижавање. У најнеповољнијем положају су предузетници којима је обрачуната камата на порески дуг, док су истовремено имали преплату на другим рачунима, која није била благовремено прекњижена.

ЕКОНОМСКО-ИМОВИНСКА ПРАВА

Заштитник грађана у извештајном периоду бележи да се грађани веома често притужују на остваривање економско-имовинских права. Посебно су уочљиви проблеми у вези са неизвршењем административних решења о рушењу, уписом права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, као и враћање комасираног земљишта.

Заштитник грађана подржава започете процесе државе у области економских и имовинских права, уз спремност за свесрдну сарадњу и помоћ ради унапређења права грађана у овим областима. Истовремено, овај орган указује на важност правовремене

критике и указивање на недостатке и пропусте како у раду органа управе тако и у нормативном оквиру.

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Заштитник грађана је у области заштите животне средине, и у протеклој години, примао притужбе којима се указује на идентичне проблеме који се тичу загађења воде, ваздуха и земљишта, непријатних мириса, буке (углавном из угоститељских објеката), одлагања комуналног отпада, као и квалитета воде за пиће. И даље се притужбама често изражава незадовољство грађана извршеним мерењима (нивоа буке или загађујућих материја у ваздуху).

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ПЕНЗИЈСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРАЊЕ

Стање у области социјалне заштите и у овом извештајном периоду обележавају неадекватан број запослених у установама социјалне заштите и лоши услови рада. Повећан је и број притужби корисника услуга и права из области социјалне заштите, који указују на неблаговремено и нестручно поступање запослених у социјалној заштити. Не постоји довољан број услуга подршке на локалном нивоу који би побољшао положај корисника у заједници.

Грађани су у извештајном периоду кроз поднете притужбе указивали на исте проблеме у раду и поступању Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање са којима су се суочавали и претходних година, као што су: неблаговремено поступање приликом одлучивања о захтевима, ретроактивно утврђивање обавезе уплате доприноса, повраћај преплаћеног износа пензије без доношења решења, утврђивање и престанак својства осигураника пољопривредника.

МЛАДИ

И поред низа мера и активности које спроводи Министарство омладине и спорта, млади се и даље суочавају са незапосленостју и економским проблемима, неусклађеношћу знања, вештина и компетенција које се стичу током образовања са потребама тржишта рада, као и ниском социјалном укљученошћу. Конкретније, горући проблеми са којима се суочава овај део популације у Републици Србији су недовољно развијене услуге превенције болести зависности и ризичног понашања, услуге помоћи и подршке младима у посебно осетљивим ситуацијама, превенције и заштите менталног и репродуктивног здравља и немогућност здравствене заштите на терет обавезног здравственог осигурања младим особама које не раде, а не налазе се на редовном школовању и живе са члановима породице.

СТАРИЈА ЛИЦА

Старија лица и даље отежано остварују своја права из области здравствене и социјалне заштите, пензијског осигурања, права на информисаност и финансијску самосталност, али и права на заштиту од злостављања и насиља.

Непостојање услуга и сервиса подршке је и даље присутно, нарочито услуге помоћи у кући, често неопходне овој популацији, имајући у виду да неретко старији живе сами и немају сроднике да брину о њима. Велики број корисника домова за старе смештен је у домове без свог, а уз пристанак њихове деце или најближих сродника, чак и ако лице које се смешта у овакву установу није лишено пословне способности.

КОСОВО И МЕТОХИЈА

Заштитник грађана и даље није у могућности да остварује своје надлежности на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, на начин прописан Уставом и законом. Према доступним информацијама и на основу навода из притужби, грађани на Косову и Метохији, посебно они неалбанске националности који живе у енклавама, и даље се суочавају са тешким кршењима људских права и слобода.

СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА

Стање у области слободе изражавања и медија није се променило у односу на претходни период. И у овој години Заштитник грађана констатује да је професионални рад и статус новинара урушен материјалним статусом, као и физичким и сваким другим нападима на представнике медија, говором мржње и дискриминаторском терминологијом. Посебно су забележени вулгарни вербални напади на новинарке које су износиле критичке ставове у јавности. Уместо одговора и дијалога, новинарке су вређане на најпримитивнији начин. Новинари и медијски експерти се слажу у оцени да су медијске слободе у дужем временском периоду угрожене, о чему говоре и међународни извештаји. У извештају Европске комисије о тренутном стању у Поглављима 23 и 24 из 2018. године истакнуто је да су случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље забрињавајући, а да је окружење и даље непогодно за остваривање слободе изражавања и слободе медија.³ Мисија састављена од представника Европске федерације новинара (EFJ), Медијске организације за југоисточну Европу (СЕЕМО) и Међународног института за штампу (IPI) упутила је у јануару 2018. године препоруке за унапређење стања у области медијских слобода, међу којима, између осталог, стоји и препорука да новинарство и медији, односно, притужбе новинара буду сврстани у надлежност националног омбудсмана.

Према подацима новинарских удружења у Србији су у току извештајне године забележена 102 напада на новинаре.⁴ Напади су категорисани од физичких и напада на имовину, преко притисака, до претњи имовини и вербалних претњи. У највећем броју документованих претњи заступљени су притисци (72) на представнике медија.

Последњи месец 2018. године, између осталог, обележила су и два напада на новинара коме је прво подметнут пожар у гаражи куће, а потом је извршена и провала у изнајмљеном стану у коме је, након пожара, био смештен са породицом. Након месец дана ухапшен је председник једне београдске општине, уједно и партијски функционер владајуће партије, под сумњом да је налогодавац и одређен му је притвор. Такође, ухапшени су и осумњичени за извршиоце кривичног дела, као и њихови помагачи, док је даља истрага је у току.

Заштитник грађана је у јавним обраћањима више пута упозорио јавност на гушење медијских слобода и слободе изражавања и тражио да се одговорни за претње, починиоци насиља и застрашивања новинара приведу правди.

Заштитник грађана упозоравао је и на тежак материјалан положај новинара и медијских радника, који додатно отежава њихов друштвени статус. Велики број новинара и даље ради на основу неповољних уговора, а износ њихових зарада је испод републичког просека. Новинари раде у условима у којима не постоје ни посебни

³ „Non paper” о тренутном стању у поглављима 23 и 24 за Србију, новембар 2017. године, доступно на: <https://bit.ly/2SofukO>.

² Доступно на: <http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>.

механизми заштите професионалних права, што посебно утиче на угрожавање медијских слобода.

Савет за штампу наводи да су се у извештајном периоду новинари највише „огрешили од права деце, нарочито жртава, не штитећи њихов идентитет“, док је најчешћи прекршај било кршење претпоставке невиности.⁵

СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА СРПСКОГ ЈЕЗИКА И ЋИРИЛИЧКОГ ПИСМА

Заштитник грађана бележи да је у 2018. години примио мањи број притужби које се односе на службену употребу српског језика и ћириличног писма него ранијих година, те се може констатовати да је дошло до унапређења стања у овој области.

У извештајном периоду, грађани су се обраћали Заштитнику грађана исказујући и незадовољство поступањем приватних предузећа и радњи које приликом истицања назива фирми, издавања рачуна и других писаних обавештења користе латиницу. С обзиром на то да Заштитник грађана није надлежан да контролише рад приватних предузећа, притужиоци су упућивани коме да се обрате.

СЛОБОДА МИСЛИ, САВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕСТИ

Притужбе и обраћања грађана због повреде верских слобода и права су и ове, као и свих претходних година, малобројне, разноврсне и без основа за поступање Заштитника грађана.

ИНТЕРНО РАСЕЉЕНА ЛИЦА И ИЗБЕГЛИЦЕ СА ПРОСТОРА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Република Србија је и у овом извештајном периоду наставила да се суочава са проблемима решавања положаја интерно расељених лица и избеглица. Њихове притужбе Заштитнику грађана указују на то да нема битнијих промена у положају ових лица, односно они се и даље налазе у изразито тешком социјално-економском положају.

Као и ранијих година, Заштитник грађана указује да је потребно ефикасније спроводити програме за стамбено збрињавање избеглица, као и програме економског оснаживања ових лица.

Процес затварања колективних центара није завршен ни у 2018. години, а притужбе које је примио Заштитник грађана указују и на лоше животне услове у неким од колективних центара (искључења струје, воде и др.).

МИГРАНТИ

Током 2018. године смањен је прилив миграната/избеглица у Србију уз истовремено продужавање периода њиховог задржавања. Мигранти се током боравка у Србији не лишавају слободе, већ им се омогућава смештај у наменским установама отвореног типа. Према подацима Министарства унутрашњих послова, укупан број регистрованих миграната у периоду јануар-децембар 2018. године био је 8.031, од чега је 593 жена.

Заштитник грађана у својим активностима праћења положаја миграната посебну пажњу посвећује мигранткињама, посебно малолетницама или онима које

⁵ Доступно на: <http://www.savetzastampu.rs/latinica/press/93/2019/02/26/2089/savet-za-stampu-sunovrat-stampe-nize-od-dna.html>

путују саме или без одраслих чланова породице, трудницама и породиљама, старијим мигранткињама, као и мигранткињама са инвалидитетом.

У извештајном периоду Заштитник грађана поступао је по притужбама миграната на рад Комесаријата за избеглице и миграције и Министарства унутрашњих послова које су се односиле на повреду права на слободу и безбедност, права на неповредивост физичког и психичког интегритета и на приступ поступку азила, односно могућност подношења захтева за азил. Подносиоци притужби су се Заштитнику грађана обраћали преко невладиних организација и/или лично.

3. ОСНОВНИ СТАТИСТИЧКИ ПРЕГЛЕД

3.1. УКУПАН БРОЈ И КЛАСИФИКАЦИЈА ПРИТУЖБИ

У 2018. години Заштитнику грађана се обратило 9.120 грађана, од чега је на разговор примљено 2.432 грађана, телефонски разговор је обављен са 3.350 грађана, а број примљених предмета износи 3.338 од чега је било 3.282 притужбе и 56 предмета покренутих по сопственој иницијативи. Заштитник грађана је окончао рад у 2.346 предмета. Истовремено, разматрано је и око 2.720 предмета из ранијих година од чега је окончан рад на 1.443, што значи да је у 2018. години окончан рад на укупно 3.789 предмета.

Табела 1 - Подаци о обраћањима грађана у 2018. години

Врсте обраћања	број	проценат
Број притужби (предмета)	3.338	37%
Број телефонских разговора са грађанима	3.350	37%
Примљено грађана на разговор	2.432	27%
Укупан број обраћања грађана	9.120	100%

Табела 2 - Број разматраних предмета⁶ из 2018. године

Број примљених предмета	3.338
Број окончаних предмета	2.346
Број предмета у раду	992

Табела 3 - Број предмета⁷ из ранијих година разматраних у 2018. години

Број разматраних предмета из ранијих година	2.720
Број окончаних предмета из ранијих година	1.443
Број предмета у раду из ранијих година	1.277

Табела 4 - Број предмета⁸ примљених у 2018. разврстаних по одељењима Заштитника грађана са процентом у односу на укупан број предмета у 2018.

Одељења Заштитника грађана	број	проценат
Одељење за заштиту економских и имовинских права	1.220	36,55%
Одељење за заштиту грађанских и политичких права	891	26,69%

⁶ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

⁷ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

⁸ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

Одељење за заштиту социјалних и културних права	483	14,47%
Одељење за права детета	254	7,61%
Одељење за права лица лишених слободе	165	4,94%
Одељење за заштиту права особа са инвалидитетом и старих лица	150	4,52%
Одељење за родну равноправност	84	2,52%
Одељење за заштиту права припадника националних мањина	64	1,92%
Остало	26	0,78%
УКУПНО ОДЕЉЕЊА	3.338	100%

Напомена: У Табели 4 под „Остало“ наведени су предмети који се односе на притужбе на рад независних државних органа, служби безбедности и области које нису евидентирани по постојећој подели.

Табела 5 - Број предмета⁹ примљених у 2018. разврстан по ресорима са процентом у односу на укупан број предмета у 2018.

	Ресор рада Заштитника грађана	број	проценат
1	Локална самоуправа	380	11,38%
2	Рад и радни односи	290	8,69%
3	Катастар непокретности	286	8,57%
4	Правда и правосуђе	266	7,97%
5	Права детета	254	7,61%
6	Финансије	177	5,30%
7	Права лица лишених слободе	165	4,94%
8	Пензијско осигурање	163	4,88%
9	Грађевинарство и инфраструктура	160	4,79%
10	Права особа са инвалидитетом и старијих	150	4,49%
11	Енергетика и рударство	130	3,89%
12	МУП - Полицијски послови	127	3,80%
13	МУП - Управни послови	90	2,70%
14	Родна равноправност	84	2,52%
15	Здравље	84	2,52%
16	Заштита потрошача	83	2,49%
17	Права националних мањина	64	1,92%
18	Социјална заштита	56	1,68%
19	Образовање, просвета и наука	48	1,44%
20	Привреда	42	1,26%
21	Култура	32	0,96%
22	Заштита животне средине	32	0,96%
23	Одбрана	29	0,87%
24	Реституција	20	0,60%
25	Пољопривреда	20	0,60%
26	Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	20	0,60%
27	Избегла и расељена лица	17	0,51%

⁹ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

28	Државна управа	15	0,45%
29	Спољни послови и дијаспора	12	0,36%
30	Експропријација	11	0,33%
31	Омладина и спорт	11	0,33%
32	Елементарне непогоде	7	0,21%
33	Српски језик и ћирилица	5	0,15%
34	Послови безбедности	5	0,15%
35	Независни државни органи и тела	2	0,06%
36	Заштита узбуњивача	1	0,03%
	Укупно ресори	3.338	100%

Табела 6 - Исход поступања по предметима¹⁰ из 2018. године

Исход	број	%
Одбачене притужбе	1.649	70.3%
Неосноване притужбе	391	15.9%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	192	8.2%
Повлачење притужбе услед одустанка притужиоца	62	2.6%
Информисан и посаветован притужилац	40	1.7%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из контролног поступка	20	0.9%
Мишљење	8	0.3%
Обустава услед смрти притужиоца	1	0%
Проистекла законска иницијатива	1	0%
Укупно	2.348	100%

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када притужбу одбаци због ненадлежности или преурањености.

Оваква саветодавна помоћ пружена је грађанима у **72%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

Табела 7 - Приказ одбачених притужби у 2018. години

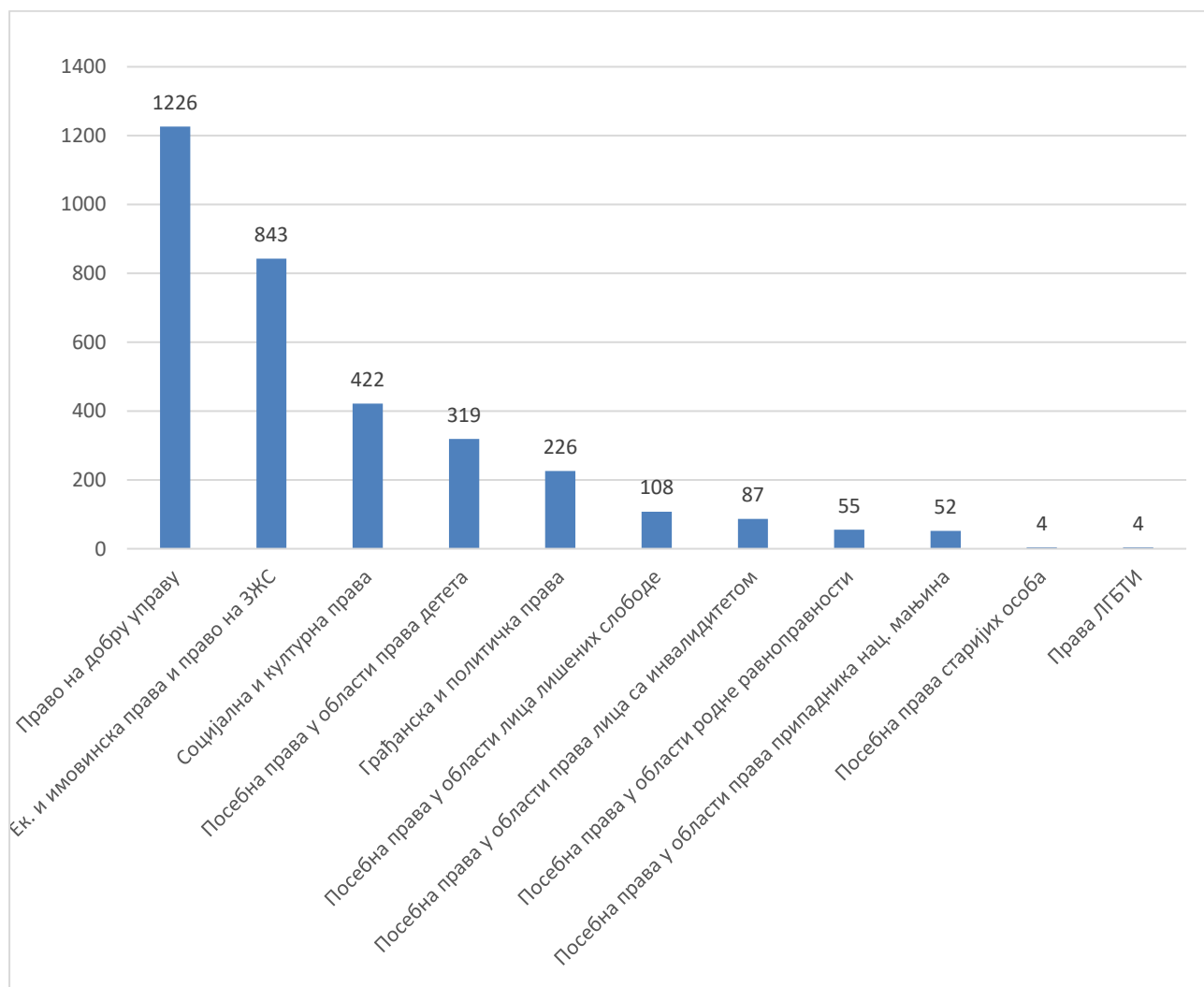
Одбачај притужбе	број
Ненадлежност	687
Неискоришћена правна средства	559
Неуредна притужба	314

¹⁰ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

Неблаговременост	36
Анонимна притужба	33
Неовлашћени подносилац	20
Укупно	1.649

У 3.338 предмета у току 2018. године указивано је на укупно 3.495 повреде права, од чега највећи број чине повреде принципа добре управе и повреде економско-имовинских права.

Графикон 1 - Број и класификација притужби према повређеним правима



Највећи број притужби односи се на рад представника извршне власти, посебно министарстава – **19,90%** свих притужби. Грађани су се најчешће притуживали на рад органа и организација у области пензијског и инвалидског осигурања, образовања, привреде, запошљавања, здравствене заштите, социјалне заштите, пореских органа, јавних предузећа и установа, правосудних органа и органа управе у локалним самоуправама.

Табела 8 - Притужбе према различитим органима и организацијама на чији рад се грађани притужују

Врсте органа и организација	број	проценат
Министарства	1.275	19.90%
Остали органи и друго	1.087	16.97%
Установе и друге јавне службе	1.072	16.73%
Агенције, заводи, фондови, управе	969	15.12%
Локална самоуправа	815	12.72%
Правосудни органи	676	10.55%
Јавна предузећа	353	5.51%
Највиши републички органи (Влада, Народна скупштина)	72	1.12%
Самостални републички органи и независна тела	71	1.11%
Аутономне покрајине	16	0.25%
Национални савети националних мањина	1	0.02%
Укупно сви органи	6.407	100%

3.2. ПРЕПОРУКЕ, МИШЉЕЊА И ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

ПРЕПОРУКЕ

У току 2018. године Заштитник грађана је упутио укупно **497** препорука органима управе, и то **305** у контролном поступку, а **192** у скраћеном контролном поступку.

Табела 9 - Подаци о поступању органа управе по препорукама у 2018. години

	упућено	доспело	прихваћено	проценат прихваћених доспелих
Препоруке проистекле из контролног поступка	305	53	41	77%
Препоруке проистекле из скраћеног контролног поступка	192	192	192	100%
Укупно прихваћених препорука из контролних поступака	497	245	233	95%
Препоруке проистекле из превентивне функције (Национални механизам за превенцију тортуре)	296	164	148	90%
Укупно	793	409	381	93,15%

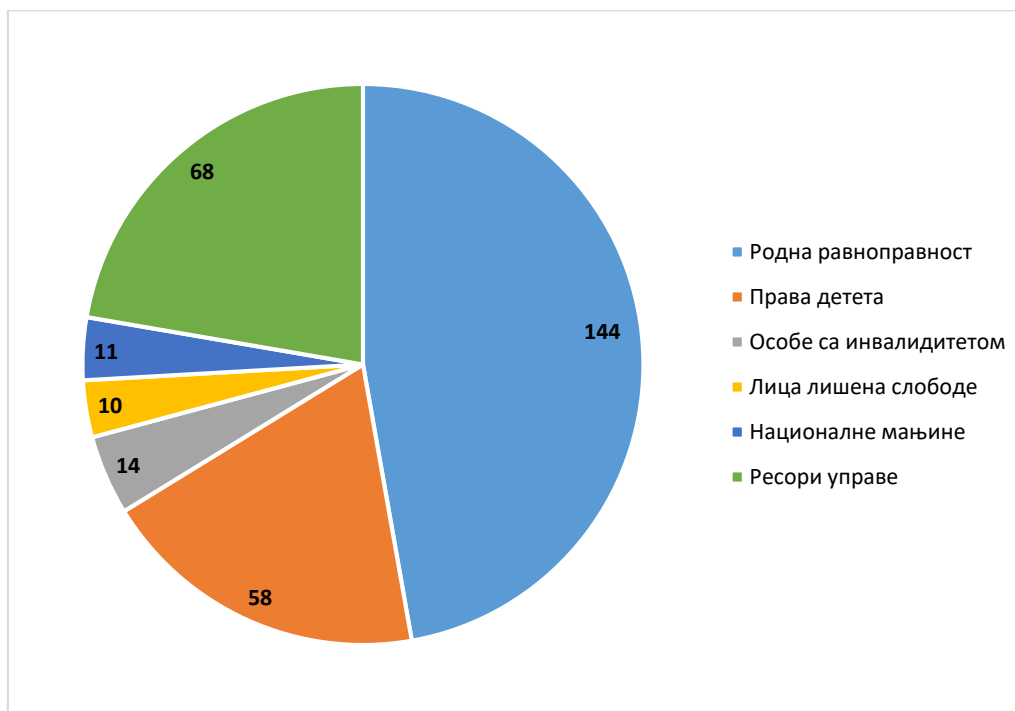
Напомена: Под упућеним препорукама сматрају се све препоруке послате органима током 2018. године. Доспеле препоруке су све оне препоруке којима је током 2018. године истекао рок за поступање дат у тексту препоруке, независно од тога када је препорука упућена. Под прихваћеним препорукама сматрају

се све препоруке које су органи управе извршили или су се у изјашњењу Заштитнику грађана изјаснили да их прихватају.

Препоруке се евидентирају у зависности од области права на коју се односе, тј. да ли се односе на заштиту и унапређење права рањивих група (лица лишених слободе, деце, особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, област родне равноправности) или се односе на поштовање принципа и начела добре управе.

Од укупног броја упућених препорука, највећи број – **144**, скоро **50%** односи се на унапређење поштовања родне равноправности.

Графикон 2 - Приказ препорука по областима права на које се односе у 2018.



Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе, обављајући послове Националног механизма за превенцију тортуре, надлежним органима упутио у току 2018. године 296 препорука тако да је укупан број препорука **793**, а укупан број препорука у области лица лишених слободе 306.

Процентуални приказ извршења препорука Заштитника грађана према областима дат је у следећим табелама.

Табела 10 - Преглед упућених препорука по ресорима у 2018.

Област	Укупан број препорука	Доспеле	Проценат	У року за поступање	Проценат
Родна равноправност	144	12	8.33%	132	91.67%
Права детета	58	6	10.34%	52	89.66%

Права особа са инвалидитетом и старијих лица	14	12	85.71%	2	14.29%
Права лица лишених слободе	10	10	100%	0	0%
Права припадника националних мањина	11	0	0%	11	100%
Ресори управе	68	19	27.94%	49	72.06%
Укупно	305	59	19.34%	246	80.66%

Табела 11 - Исход поступања по доспелим препорукама

Област	Укупно доспелих	Прихваћене	Проценат прихваћених	Неприхваћене	Проценат неприхваћених
Родна равноправност	12	10	83.33%	2	16.67%
Права детета	6	4	66.67%	2	33.33%
Права особа са инвалидитетом и старијих лица	12	4	33.33%	8	66.67%
Права лица лишених слободе	10	9	90%	1	10%
Права припадника националних	0	0	0%	0	0%
Ресори управе	19	17	89.47%	2	%
Укупно	59	44	74.58%	15	25.42%

Органи су поступили у року у **44** препорука (**74.58%**). Неприхваћених препорука је **15**, док код **246** препорука још није истекао рок остављен органима за поступање.

МИШЉЕЊА

Заштитник грађана је током 2018. године упутио органима јавне власти 37 мишљења и то:

Дванаест (12) мишљења, користећи законску одредбу да давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права:

- Мишљење упућено Министарству финансија у вези са допуном Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара;
- Мишљење упућено Републичком фонду за здравствено осигурање у вези са начином и поступком укључивања у обавезно здравствено осигурање лица која нису обавезно осигурана;

- Мишљење у вези са обавезном вакцинацијом деце;
- Мишљење упућено Министарству финансија - Централни Пореске управе у вези са повредом права притуживоца по основу рада;
- Мишљење упућено Министарству заштите животне средине и Агенцији за заштиту животне средине у вези са избијањем пожара на депонији у Винчи;
- Мишљење упућено Пореској управи у вези мирног решавања спорова из радног односа;
- Мишљење упућено Комесаријату за избеглице и миграције и Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања за унапређивање интереса жена и деце у осетљивим положају;
- Мишљење у вези са неједнаким поступањем према грађанима који у свом личном имену имају слово Ћ приликом издавања пасоша;
- Мишљење у вези са унапређивањем остваривања права ученика у поступку избора ученика генерације;
- Мишљење упућено Министарству здравља, Министарству финансија, Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у вези са унапређивањем положаја предузетника у области здравства;
- Мишљење упућено Жалбеној комисији Владе у вези са доношењем одлука по жалбама државних службеника на првостепена решења којима је одлучено о њиховим правима и дужностима;
- Мишљење упућено Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Канцеларији за Косово и Метохију и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање у вези са остваривањем права из пензијско инвалидског осигурања грађана који су део или целокупни стаж остварили на Косову и Метохији;

Двадесет пет (25) мишљења, на основу законске одредбе да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Народној скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана:

- Мишљење на Нацрт закона о учбеницима;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о матичним књигама;
- Мишљење на Предлог одлуке о изменама Стратегије за реформу јавне управе у Републици Србији са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018-2020. године;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина;
- Мишљење на Нацрт закона о санитарном надзору;
- Мишљење на Нацрт закона о штрајку;
- Мишљење на Предлог закључка о усвајању Миграционог профила Републике Србије за 2017. годину;

- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о психоактивним контролисаним супстанцама;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о детективској делатности;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о приватном обезбеђењу;
- Мишљење на Предлог стратегије за превенцију и контролу ХИВ инфекције и АИДС-а у Републици Србији (2018-2025) са Акционим планом за спровођење Стратегије за превенцију и контролу ХИВ инфекције и АИДС-а у Републици Србији у периоду 2018 -2021.године;
- Мишљење на Нацрт закона о платама државних службеника и намештеника;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима;
- Мишљење на Нацрт закона о предметима опште употребе;
- Мишљење на Нацрт закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања;
- Мишљење на Нацрт закона о Централном регистру становништва;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ученичком и студентском стандарду;
- Мишљење на Нацрт закона о измени Закона о оружју и муницији;
- Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о азилу и привременој заштити.

ЗАКОНОДАВНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ

Своје право законодавне иницијативе Заштитник грађана користи под два кумулативно испуњена услова:

- Када је неопходно да се текст закона или предлога закона измени или допуни како би се осигурало потпуно и неометано остваривање права грађана гарантованих Уставом и другим законима, прописима и општим актима, као и ратификованим међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.
- Када други овлашћени предлагач, надлежан за конкретну област (најчешће Влада), не користи своју законодавну иницијативу на начин на који се обезбеђује

поштовање, остваривање, заштита и унапређење права грађана, а прети штета од одлагања.

Предлагање амандмана и закона Народној скупштини последњи је корак који Заштитник грађана предузима, по правилу тек када оцени да овлашћени предлагач „првог реда“ неће на основу иницијативе, препоруке или другог предлога Заштитника грађана, предузети потребне кораке у корист права грађана.

Због тога се законодавна активност Заштитника грађана најчешће огледа у упућивању садржајних иницијатива органима државне управе - чији рад Заштитник грађана контролише – да припреме и предложе нормативне измене. Тек изузетно, Заштитник грађана се законодавним предлозима обраћа непосредно самој Народној скупштини.

Табела 12 - Врсте упућених законодавних иницијатива Заштитника грађана у 2018. години

Врста законодавне иницијативе	број	проценат
Упућивање амандмана надлежном одбору Народне скупштине као предлагачу (Члан 157. став 6. Пословника НС)	0	0
Подношење амандмана Народној скупштини на предлог закона (Члан 161. и 162. Пословника НС)	0	0
Предлагање закона Народној скупштини (Члан 150. ст. 2. Пословника НС)	0	0
Иницијативе за доношење или измену закона и других прописа упућене Влади, Народној скупштини или ресорним министарствима	5	100%
Предлог Уставном суду за оцену уставности и законитости	0	0
Укупно	5	100%

Табела 13 - Исход поступања по законодавним иницијативама 2018. године

	број	проценат
Прихваћене законодавне иницијативе	0	0%
Неприхваћене законодавне иницијативе	1	20%
Иницијативе и даље у процедури	4	80%
Укупно	5	100%

4. ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА ПОСЕБНО УГРОЖЕНИХ ГРУПА

4.1. ПРАВА ДЕТЕТА

СТАТИСТИКА

У области права детета, Заштитник грађана је у 2018. години разматрао 254 предмета¹¹, од чега је било 228 притужби грађана и 26 сопствених иницијатива. Предмети из ове области чине 7,61% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана упутио је 58 препорука органима управе, од којих је 6 доспело на извршење у извештајном периоду¹². Од тог броја, органи управе су поступили по 4 препоруке, што чини 66,67% прихваћених препорука.

Од разматраних 258 предмета у 2018. години, Заштитник грађана је окончао рад на 166 предмета.

Табела 14 - Приказ разматраних предмета из 2018. године

Број примљених предмета у 2018. години	254
Број окончаних предмета из 2018. године	166
Број предмета у раду из 2018. године	88

Табела 15 - Приказ упућених препорука у 2018. из области права детета

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
58	6	4

У 2018. години *окончан је рад и на 138 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2018. године приказани су у следећој табели.

Табела 16 - Права детета: исход поступања по окончаним предметима из 2018. године

	број	проценат
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	82	49,40%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	25	15,06%
Неосноване притужбе	16	9,64%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	13	7,83%
Одбачене притужбе – Неовлашћени подносилац	9	5,42%

¹¹ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

¹² Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2018. године дат у тексту препоруке.

Информисан и посаветован притужилац	6	3,61%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	5	3,01%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	4	2,41%
Одбачене притужбе – Надлежност другог омбудсмана	2	1,20%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	2	1,20%
Мишљење	2	1,20%
Укупно	166	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због надлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **79,26%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

У области права детета у 258 предмета указано је на 385 повреда права, чији се највећи део односи на посебна права у области права детета (319 повреда права), што је процентуално приказано у Табели 17.

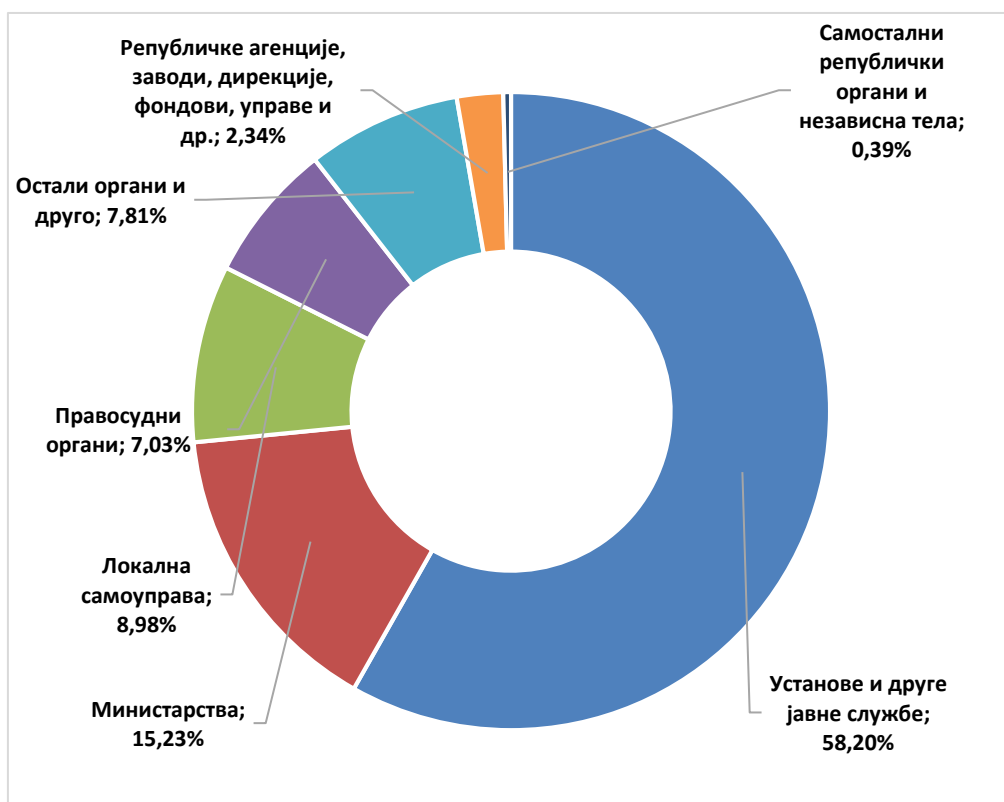
Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Табела 17 - Посебна права у области права детета и њихов проценат

Врста повређеног права	проценат	Врста повређеног права	проценат
Право на поштовање најбољих интереса детета	48,59%	Право детета на заједнички живот са родитељима	0,94%
Право на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања	15,67%	Право на заштиту од родитељске отмице	0,63%
Право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи	10,97%	Право детета на психолошки опоравак	0,63%
Право на правилан развој детета	5,64%	Забрана дискриминације детета због родитеља	0,63%
Право детета на одговарајући животни стандард	4,39%	Право детета на заштиту од сексуалне експлоатације	0,63%

Права детета са сметњама у развоју на квалитетан живот и посебну заштиту	2,82%	Право детета на одржавање личних односа са породицом порекла и блиским особама	0,31%
Помоћ породици у остваривању права детета на одговарајући животни стандард	2,19%	Право детета на лични идентитет	0,31%
Помоћ родитељима у остваривању родитељства	1,88%	Права детета избеглице	0,31%
Право на проверу начина збрињавања детета под надзором државе	1,25%	Права детета у сукобу са законом	0,31%
Право детета на изражавање сопственог	0,94%	Право детета на здраво окружење	0,31%

Графикон 3 - Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права детета



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана је 2018. године сачинио Посебан извештај о стању права детета у Републици Србији¹³ који представља пресек стања у овој области и односи се како на постигнут напредак, тако и на недостатке, изазове и препреке за пуно остваривање права детета. Извештај посебно указује на потребу унапређења заштите деце од насиља, евидентан недостатак услуга за децу и професионалаца који пружају услуге подршке деци, раширено сиромаштво деце, потребу за унапређењем нормативног оквира у различитим областима и недовољну мултисекторску сарадњу. Овај извештај је представљен јавности 20. новембра 2018. године и садржи како препоруке Заштитника грађана тако и препоруке деце и младих.

У извештајном периоду Заштитник грађана бележи да су се примљене притужбе у највећем броју односиле на одржавање личних односа детета и родитеља са којим дете не живи, као и образовање. Готово четвртина од укупног борја примљених притужби у области права детета односи се на насиље над децом.

Како је Заштитник грађана у Посебном извештају о стању права детета детаљно анализирао остваривање и заштиту права детета, у делу овог извештаја истичу се кључни системски изазови у овој области.

Изменама и допунама Закона о буџетском систему¹⁴ остала су на снази ограничења у запошљавању у јавним службама од којих бројне немају одговарајући број запослених за обезбеђивање услуга и сервиса за децу. Заштитник грађана је у више прилика указивао на штетне последице овог ограничења по децу којој због мера штедње нису у довољној мери доступне услуге и сервиси, а крајем новембра 2018. године упутио и препоруке надлежним министарствима у циљу обезбеђивања адекватног броја запослених у социјалној заштити.

Заштитник грађана примећује да раширеност насиља према деци захтева интензивирање напора органа власти. Утврђујући бројне појединачне и системске пропусте у процесу заштите деце од насиља, а након испитивања 30 случајева породичног и партнерског насиља и насиља над децом, Заштитник грађана упутио је већи број препорука органима власти.¹⁵

Постојање деčјих и раних бракова и сексуалног злостављања деце нису праћени довољним нормативним и практичним мерама намењеним сузбијању и превенцији, а физичко кажњавање деце и даље је раширена метода васпитања. Сиромашна деца, деца са сметњама у развоју и ромска деца још увек су маргинализована и врло често социјално искључена, а адекватне услуге и облици подршке и помоћи се не развијају или не пружају.¹⁶ Детаљније информације о проблемима са којима се деца суочавају у остваривању својих права могуће видети у Посебном извештају Заштитника грађана о стању права детета.

¹³ Доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5949-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-s-nju-pr-v-d>.

¹⁴ „Службени гласник РС“, број 95/18.

¹⁵ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5985-u-vrd-ni-pr-pus-i-u-r-du-n-dl-znih-u-bl-s-i-z-sh-i-zr-v-u-sluc-vi-p-r-dicn-g-i-p-r-n-rs-g-n-silj>.

¹⁶ У једном случају, органу старатељства упућене су препоруке након што је Заштитник грађана утврдио да орган старатељства није предузимао и пружао мере и услуге подршке деци и њиховој породици која живи у тешком сиромаштву. Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/6019-c-n-r-z-s-ci-lni-r-d-sh-b-c-d-d-n-s-i-pri-ni-r-p-ci-i-p-drsh-d-ci-i-njih-v-p-r-dici-zivi-u-sh-sir-sh-vu>.

И поред евидентног напретка, образовање деце којој је потребна додатна подршка захтева интензивније активности, посебно на локалном нивоу. У Посебном извештају Заштитника грађана „Инклузивно образовање – Услуге додатне подршке деци и ученицима у образовању“¹⁷ који је представљен 14. новембра 2018. године, приказано је стање инклузивног образовања у Републици Србији. Посебан извештај указује да и даље постоје проблеми и недостаци, пре свега у недовољно развијеним услугама додатне подршке на локалном нивоу, посебно за децу која живе у сиромаштву, ромску децу, децу пешаке и надарену децу. Такође, услуге намењене деци са сметњама у развоју се успостављају, али тај процес треба да буде далеко делотворнији.

Влада је припремила Предлог закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породицишта у Србији, који је у процедури. Заштитник грађана континуирано, још од представљања Посебног извештаја о „несталим бебама“ 2010. године, истиче значај доношења оваквог закона, односно успостављање механизма за истраживање случајева „несталих беба“ на шта је указао и Европски суд за људска права у пресуди *Зорица Јовановић против Србије*.¹⁸

У недељи посвећеној људским правима, одржан је састанак Панела младих саветника Заштитника грађана током којег је представљено учешће институције у пројекту „Global Child“, чији је циљ да развије свеобухватну платформу за мониторинг права детета. У директном разговору са децом истакнуте су теме важне за њихово одрастање, развој и образовање, а деца су дала своје процене индикатора и мера за остваривање ових права.

Заменица заштитника грађана за права детета учествовала је у раду Бироа Европске мреже омбудсмана за децу. У оквиру активности овог органа Мреже, учествовала је на бројним састанцима са представницима институција Европске уније (Европским парламентом, интергрупом Европског парламента за права детета, Европском комисијом) и Савета Европе. Заштитник грађана био је носилац активности на изради документа Европске мреже омбудсмана за децу о образовању деце у покрету и шеф Радне групе за образовање деце у покрету. Нацрт документа који је израдио Заштитник грађана једногласно је усвојен на седници Генералне скупштине Европске мреже омбудсмана за децу у Паризу септембра 2018. године.¹⁹

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ДЕТЕТА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Заштитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** треба да припреми, а Народна скупштина да усвоји: измене и допуне Кривичног законика којим ће се обезбедити да се код свих кривичних дела која обухватају сексуалне активности над и према деци примењује Закон о посебним мерама за спречавање вршења кривичних дела против полне слободе према малолетним лицима; измене и допуне Закона о спречавању насиља у породици

¹⁷ Доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/5927-in-luzivn-br-z-v-nj-uslug-d-d-n-p-drsh-d-ci-i-uc-nici-u-br-z-v-nju>.

¹⁸ Доступно на: <http://www.zastupnik.gov.rs/cr/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-zorica-jovanovic-protiv-srbije-predstavka-br.-21794-08.html>.

¹⁹ Документ доступан на: <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2018/09/ENOC-2018-Statement-on-Children-on-the-Move-Education-FV-Serbian-cyr.pdf>.

којим треба прописати посебне одредбе о поступању у случају насиља према деци, укључујући и одредбе којима се прописује да је дете жртва насиља увек када је изложено породичном насиљу над чланом породице или блиском особом, такође треба успоставити и јединствену евиденцију о случајевима насиља над децом; измене и допуне Закона о јавном реду и миру којим треба обезбедити да деца у уличној ситуацији не буду третирана као извршиоци казnenих дела, већ као жртве насиља, злостављања и занемаривања; измене и допуне постојећих прописа или доношење нових којим ће се обезбедити нова права и мере подршке за родитеље тешко болесне деце и деце са сметњама у развоју и инвалидитетом којој је неопходна стална нега и помоћ, у складу са предлозима и препорукама Заштитника грађана и да право на накнаду зараде због одсуства ради посебне неге детета не буде условљено тиме да дете није остварило права на додатак за помоћ и негу другог лица;

- **Влада** треба да планира и предузима мере економске политике без угрожавања права деце и на начин који неће смањивати достигнуте стандарде у остваривању права детета и да измени донете мере економске штедње и прописе који су ограничили запошљавање у јавним институцијама; да донесе нови Национални план акције за децу и Националну стратегију за превенцију и заштиту деце од насиља, у складу са препорукама Заштитника грађана и Комитета УН за права детета;
- **Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да, у сарадњи са другим органима, обезбеде број здравствених радника, стручних радника и стручних сарадника у школама који одговарају потребама деце;
- **Министарство здравља** треба да, у сарадњи са другим органима, обезбеди доступност развојних саветовалишта и саветовалишта за адолесценте сваком детету и младој особи, ради остваривања ефикасне превентивне здравствене заштите деце;
- **Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство културе и информисања, Министарство унутрашњих послова и Министарство правде** треба да, у сарадњи са другим органима, предузму заједничке мере усмерене на доследно поштовање обавезе вакцинације деце и подизање обухвата становништва обавезном вакцинацијом;
- **Министарство здравља** треба да предузме мере редовног, континуираног и потпуног обавештавања грађана у складу са мишљењем Заштитника грађана у вези са обавезном вакцинацијом деце;²⁰
- **Министарство правде, Високи савет судства, Државно веће тужилаштва, Министарство унутрашњих послова и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да интензивирају напоре на успостављању ефикасног и деци прилагођеног система извршења судских одлука које се односе на децу;
- **Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља,**

²⁰ Мишљење доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5742-n-dl-zni-d-spr-v-du-ivn-s-i-u-cilju-p-diz-nj-buhv-d-c-b-v-zn-v-cin-ci-i-s-rucn-g-inf-r-is-nj-gr-d-n>.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Високи савет судства и Државно веће тужилаца треба да успоставе адекватне и координисане механизме за идентификацију, евиденцију и заштиту деце жртава, укључујући систематску и правовремену размену информација између надлежних службеника, како би осигурали да деца жртве злостављања, експлоатације и трговине људима добијају специјализовану негу, подршку и одговарајући смештај и склониште, као и услуге и мере рехабилитације и заштите од секундарне трауматизације и виктимизације и њихове реинтеграције у заједницу, у складу са препорукама Заштитника грађана и препорукама Комитета УН за права детета, као и ратификованим међународним документима;

- **Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Високи савет судства и Државно веће тужилаца** треба да успоставе адекватне и координисане механизме за превенцију и сузбијање дечјих и раних бракова, штетних пракси, дечјег рада и живота и рада на улици, као и механизме за заштиту деце у овим случајевима
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да успоставе интерсекторску сарадњу ради развијања јединствених механизма и процедура за прикупљање квалитетних и поузданих података, класификованих према, између осталог, старости, полу, инвалидитету, географском положају, етничком и националном пореклу и социо-економском статусу, као и систем размене ових података, у циљу праћења ефеката спровођења политика, програма и мера за унапређење положаја ромске деце, деце жртава, деце у уличној ситуацији и са сметњама у развоју, као и оболеле деце;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивирају активности на деинституционализацији и трансформацији резиденцијалних установа за децу, смањивању броја деце која се налазе у овом смештају и смањивању броја деце са сметњама у развоју и ромске деце у школама, одељењима и групама за образовање деце са сметњама у развоју и инвалидитетом;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да спречи пропусте приликом одлучивања центара за социјални рад о одвајању деце од њихових породица и да се одвајање спроводи искључиво из законом предвиђених разлога;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републички завод за социјалну заштиту и органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да ојачају подршку деци и младима који напуштају институционалну и алтернативну бригу, услуге и програме за њихово осамостаљивање и интеграцију у друштво, кроз обезбеђивање приступа адекватном становању, запошљавању, правним, здравственим и социјалним услугама, као и могућностима за даље образовање, стручно усавршавање и друге обуке;

- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да изменама и допунама просветних закона пропише и уреди право детета на партиципацију у образовно васпитним установама и обавезе установа и органа да обезбеђују партиципацију деце и ученика на свим нивоима;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и органи јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе** треба да интензивирају активности и повећају улагања ради успостављања услуга укључивања у заједницу и редован систем образовања и васпитања за децу са сметњама у развоју и инвалидитетом, ромску децу, сиромашну децу и децу у уличној ситуацији;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и просветне инспекције** треба да у знатно већем обиму и делотворније контролишу поступање установа образовања и васпитања у случајевима насиља над ученицима, посебно ради утврђивања личне одговорности запослених и руководилаца установа за повреду забране насиља, злостављања и занемаривања и повреду радне обавезе за пропусте у спровођењу мера заштите детета од насиља, злостављања и занемаривања;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања обезбеди да трошкове предшколског васпитања и образовања деце сnose или претежно сnose јединице локалне самоуправе, аутономна покрајина и Република, како би се овај ниво образовања учинио доступним свој деци;
- **Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја и Министарство здравља** треба да предузму свеобухватне мере превенције и сузбијања живота и рада деце на улици и обезбеђивања приступа ове деце расположивим услугама за остваривања права, у складу са препорукама Заштитника грађана и препорукама Комитета УН за права детета;
- **Министарство унутрашњих послова, Министарство правде, Високи савет судства и Државно веће тужилаца и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеде да се у већој мери користе постојеће и развијају нове могућности заштите деце од секундарне трауматизације;
- **Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Високи савет судства и Државно веће тужилаца** треба да предузму мере ради ефикасног и брзог вођења поступака и доношења одлука којима се привремено и трајно уређује породичноправни статус деце и обезбеђује заштита права детета, као и ради ефикасног и брзог извршења тих одлука;
- **Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Министарство финансија и Министарство правде** треба да поступе по препорукама Заштитника грађана²¹ које се односе на додатно запошљавање, обучавање запослених и доношење смерница и упутстава о поступању у случајевима

²¹ Акт број 13-1-1657/2018, доступан на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5985-uvrd-ni-pr-pus-i-u-r-du-n-dl-znih-u-bl-s-i-z-sh-i-zr-v-u-sluc-vi-p-r-dicn-g-i-p-r-n-rs-g-n-silj>.

породичног, партнерског и насиља над децом и контролу рада поступајућих органа и установа;

- **Министарство омладине и спорта** треба да донесе Посебан протокол за заштиту деце од злостављања и занемаривања у спорту.

4.2. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ И ПРАВА ЛГБТИ ОСОБА

СТАТИСТИКА

У области родне равноправности, Заштитник грађана је у 2018. години разматрао 84 предмета²², од чега је било 74 притужбе грађана и 10 сопствених иницијатива. Предмети из области чине 2,52% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана је упутио 144 препоруке органима управе, од којих је 12 доспело на извршење у извештајном периоду.²³ Од тог броја, органи управе су поступили по 10 препорука, што чини 83.33% прихваћених препорука.

Од разматраних 84 предмета у 2018. години, Заштитник грађана је окончао рад на 65 предмета.

Табела 18 - Родна равноправност: приказ разматраних предмета у 2018. години

Број примљених предмета у 2018. години	84
Број окончаних предмета из 2018. године	65
Број предмета у раду из 2018. године	19

Табела 19 – Приказ упућених препорука у 2018. из области родне равноправности

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
144	12	10

У 2018. години *окончан је рад и на 90 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2018. године приказани су у следећој табели.

Табела 20 – Родна равноправност: исход поступања по окончаним предметима из 2018. године

	број	проценат
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	19	29,23%
Неосноване притужбе	13	20,00%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	10	15,38%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	9	13,85%
Информисан и посаветован притужилац	6	9,23%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	4	6,15%
Одбачене притужбе – Надлежност Повереника за заштиту равноправности	2	3,08%

²² Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору

²³ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2018. године дат у тексту препоруке.

Одбачене притужбе – Неовлашћени подносилац	1	1,54%
Одустанак притужиоца	1	1,54%
Укупно	65	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **90,32%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

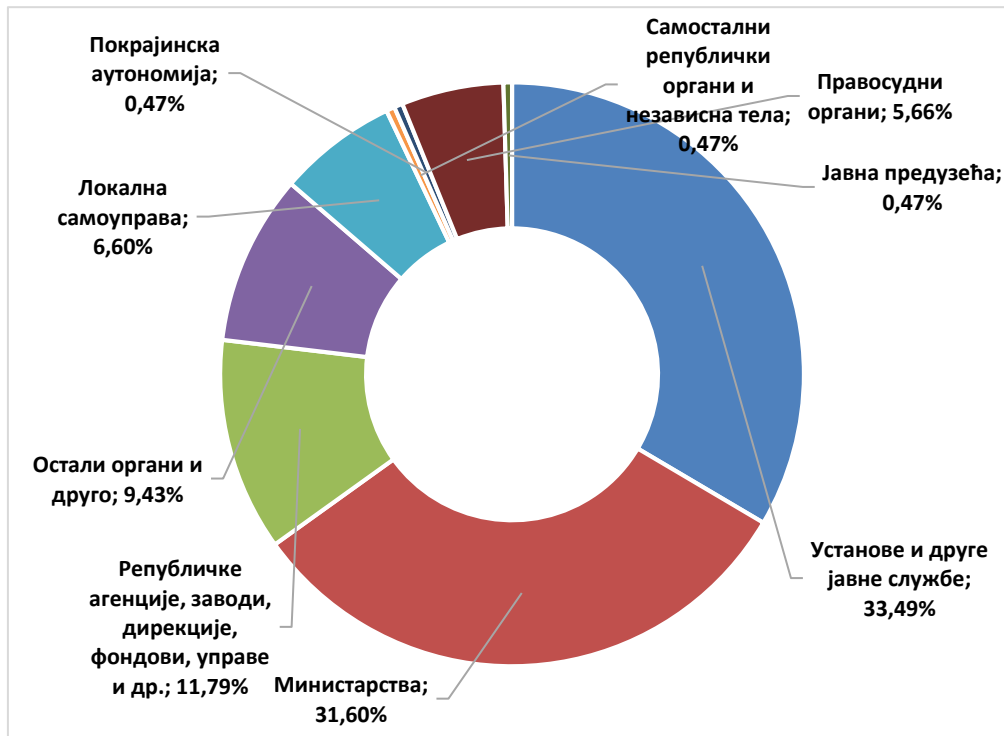
У области родне равноправности у 84 предмета указано је на 121 повреду права чији се добар део односи на посебна права у области родне равноправности (55 повреда права), што је процентуално приказано у Табели 21.

Табела 21 - Посебна права у области родне равноправности и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат
Право на накнаду зараде за време одсуства због трудничког боловања, породилског одсуства и неге детета	43,64%
Породично насиље	27,27%
Права трудница и породиља	27,27%
Вантелесна оплодња	1,82%
Укупно	100%

Графикон 4 – Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области родне равноправности



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Током 2018. године, у овој области најчешће је указивано на повреде права на накнаду зараде за време одсуства због трудничког боловања, породилског одсуства и неге детета, права трудница и породиља, као и породично и партнерско насиље.

Заштитник грађана сачинио је Посебан извештај „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“²⁴ који је представљен током новембра 2018. године у Београду, Шапцу, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду. Извештај указује на недовољну заступљеност жена, нарочито жена из осетљивих група, на местима одлучивања у јединицама локалне самоуправе као и на нефункционалност механизма за родну равноправност у локалној самоуправи. Заштитник грађана као узроке оваквог стања препознаје је и недостатак свеобухватног Закона о родној равноправности, али и мањкавости постојећег Закона о равноправности полова. Овај орган је више пута указао да је неопходно усвојити Закон о родној равноправности, а забринутост због његовог недоношења изразио је и Комитет УН за људска права.²⁵

Уз подршку Мисије ОЕБС у Србији Заштитник грађана од септембра 2018. године спроводи истраживање о примени одређених одредаба Закона о спречавању насиља у породици²⁶, којим су, у знатној мери, уважене препоруке, мишљења, предлози

²⁴ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5902/Zastitnik%20gradjana%20engleski.pdf>.

²⁵ Закључна запажања о трећем периодичном извештају Србије о примени Међународног пакта о грађанским и политичким правима, доступно на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komitetaccpr_c_srb_co_3_27019_e_srp.pdf.

²⁶ „Службени гласник РС“, број 94/16.

и иницијативе које је Заштитник грађана током претходних година упућивао.²⁷ Истраживање се превасходно односи на поступање Градског центра за социјални рад Београд у оквиру заштите и подршке жртвама насиља у породици.

Заштитник грађана је у извештајном периоду упутио препоруке органима јавне власти након што је у 30 испитиваних случајева феминицида, насиља у породици и партнерским односима и злостављања и занемаривања деце утврдио бројне појединачне и системске пропусте.²⁸ Између осталог, Заштитник грађана утврдио је да није обезбеђен адекватан број стручних радника у центрима за социјални рад; да стручни радници нису похађали обуке о примени Закона о спречавању насиља у породици, а да број обука организованих за полицијске службенике није сразмеран броју полицијских службеника који поступају по пријавама насиља; да и поред оствареног напретка и даље изостаје сарадња и благовремена ефикасна размена информација између надлежних органа; да су и даље чести случајеви када надлежни органи неправилно, неблаговремено и неделотворно поступају или не поступају уопште; као и да је и даље присутан снажан утицај личних ставова на процене и одлуке о поступању. На недостатке у систему заштите и жена и деце жртава насиља и превенције насиља, Заштитник грађана је и ове године указивао у извештајима према међународним телима.²⁹

Националним акционим планом запошљавања за 2018. годину³⁰ предвиђени су програми и мере активне политике запошљавања, који, између осталог, у складу са препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, прописују субвенције за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих, укључујући и жртве породичног насиља које и у 2018. години имају статус теже запошљивих лица. Оне ће, у складу са проценом запошљивости, имати предност при укључивању у мере активности политике запошљавања.

Усвајањем Закона о финансијској подршци породици са децом³¹ 2017. године начињен је значајан помак у остваривању права по основу трудноће, рођења и неге детета, чиме је поступљено у складу са препоруком Заштитника грађана из Редовног годишњег извештаја за 2016. годину³² и мишљењем Заштитника грађана.³³ Ипак, и у току 2018. године били су приметни бројни проблеми у овој области, јер Закон и даље садржи недостатке који онемогућавају пуно остваривање ових права. Запослене жене, предузетнице, пољопривреднице и жене које обављају привремене и повремене послове не налазе се у једнаком правном положају приликом остваривања права на накнаду зараде, на шта је Заштитник грађана скренуо пажњу још током припреме Закона.³⁴ Заштитник грађана је тада посебно указао на незаконитост, неправилности према деци и породицама и посебну некоректност и вишеструку штетност одредбе

²⁷ Препоруке доступне на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici>. Посебан извештај је доступан на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

²⁸ Препоруке доступне на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5985-u-vrd-ni-pr-pus-i-u-r-du-n-dl-znih-u-bl-s-i-z-sh-i-zr-v-u-sluc-vi-p-r-dicn-g-i-p-r-n-rs-g-n-silj>.

²⁹ Извештаји Заштитника грађана за Комитет УН за елиминацију дискриминације жена, ГРЕВИО комитет, као и за Извештај Европске комисије о напретку.

³⁰ Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>.

³¹ „Службени гласник РС”, број 113/17.

³² Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

³³ Мишљење Заштитника грађана бр. 183-25/2017 дел. бр. 37867 од 13. октобра 2017. године.

³⁴ Мишљење Заштитника грађана бр. 183-25/2017 дел. бр. 37867 од 13. октобра 2017. године.

којом је прописано да се право на накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета не може остварити за дете за које је остварено право на додатак за помоћ и негу другог лица.³⁵

Иако је још 2013. године упутио препоруке због пропуста у поступању органа власти у ситуацијама када послодавац не извршава законску обавезу обрачуна и исплаћивања накнаде зараде породиљи, Заштитник грађана је наставио да прима притужбе грађанки које указују на сличне проблеме. Утврђујући да постоје системски недостаци и појединачни пропусти у раду надлежних органа, Заштитник грађана је поново упутио препоруке надлежним органима.³⁶

Заштитник грађана је утврдио да услед мањкавости нормативног оквира, труднице и породиље - предузетнице у здравству не могу у потпуности да остваре право на накнаду зараде услед болести или компликација у вези са одржавањем трудноће, као и за време породилског одсуства и одсуства ради неге детета. Стога је Заштитник грађана надлежним органима упутио мишљење³⁷ да је неопходно да се законом и на закону заснованим прописима уреди положај предузетница у области здравства.

Током 2018. године, Влада је донела Стратегију подстицања рађања³⁸, којом су прописани циљеви, мере и активности у складу са препорукама Заштитника грађана из редовних годишњих извештаја и „Посебног извештаја Заштитника грађана о репродуктивном здрављу Ромкиња са препорукама“. У 2018. години, донета је и Стратегија јавног здравља Републике Србије³⁹, којом је такође прописана примена и праћење Националног програма очувања и унапређења сексуалног и репродуктивног здравља грађана Републике Србије, као и подршка подстицању рађања. Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Град Београд, Град Ниш и Општина Нови Бечеј започели су поступање по препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја Заштитника грађана о репродуктивном здрављу Ромкиња са препорукама⁴⁰ које су упућене ради побољшања превенције и заштите сексуалног и репродуктивног здравља жена и девојчица Ромкиња. Заштитник грађана посебно налази да је неопходно трајно уредити статус здравствених медијаторки.

У Акционом плану за период 2018-2019 за спровођење Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023. године⁴¹ у складу са препорукама Заштитника грађана, прописане су активности за јачање сузбијања насиља у породици и партнерским односима. Међутим, и поред препорука Заштитника грађана нису прописане конкретне посебне мере посвећене унапређивању положаја ЛГБТИ особа и других осетљивих друштвених група, иако су ЛГБТИ особе често изложене претњама, насиљу, говору мржње и злочинима из мржње.

³⁵ Мишљење Заштитника грађана бр. 183-25/2017 дел. бр. 37867 од 13. октобра 2017. године.

³⁶ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5977-n-dl-zni-rg-ni-d-b-zb-d-ispl-u-n-n-d-z-r-d-pri-uzi-lj-sh-uv-s-v-ru-u-pr-v-n-n-n-du-z-r-d-zb-g-rudnic-g-b-l-v-nj-i-dsuv-s-r-d-zb-g-p-r-d-n-g-d-i-p-s-bn-n-g-d>.

³⁷ Доступно на:

https://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=2.

³⁸ Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>.

³⁹ Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>.

⁴⁰ Доступно на: <http://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5536-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-r-pr-du-ivn-zdr-vlju-r-inj-s-pr-p-ru>

⁴¹ Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>.

Заштитник грађана примећује да и даље нису усвојени закони којима се уређују истополне заједнице и правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета, те су ЛГБТИ особе често жртве дискриминације, предрасуда и стереотипа. Закон о удбеницима садржи одредбу о једнаким могућностима и забрани дискриминације, али упркос мишљењу Заштитника грађана, не садржи и експлицитну забрану дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета, нити експлицитну забрану садржаја којима се врши дискриминација група и особа, подстиче формирање предрасуда и стереотипа.

Усвојен је Закон о бесплатној правној помоћи⁴² у складу са више пута упућиваном препоруком Заштитника грађана, при чему су као категорије корисника прописане особе у осетљивом положају, између осталих, деца, жртве насиља у породици и партнерским односима и трговине људима, особе са инвалидитетом, али не и ЛГБТИ особе, које се суочавају са честим кршењима њихових права у различитим сферама живота, на шта континуирано указује Заштитник грађана.

У складу са мишљењем Заштитника грађана на Нацрт закона о странцима⁴³, у Закону⁴⁴ су као посебно угрожена лица наведене и жртве насиља у породици и партнерским односима које може бити узроковано полом, родом, сексуалном оријентацијом и родним идентитетом, особе које се у својој земљи порекла суочавају са опасношћу од мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања због своје сексуалне оријентације или родног идентитета.⁴⁵ У складу са наведеним мишљењем забрањено је принудно удаљење странца на територију где му прети прогон, између осталог, због његовог пола, сексуалне оријентације или родног идентитета, вере, националне припадности, држављанства, припадности одређеној друштвеној групи или политичког мишљења.⁴⁶

Заштитник грађана је традиционално, и у 2018. године, развијањем заставе дугиних боја и заставе транс покрета на својој згради обележио Међународни дан борбе против хомофобије, бифобије и трансфобије. Такође, представнице Стручне службе Заштитника грађана подржале су и право ЛГБТИ особа на слободно окупљање учествујући у Паради поноса. По први пут обележен је Међународни дан свесности у знак подршке интерсекс особама, а организација SPECTRUM ХУ одржала је представницима Заштитника грађана предавање о положају интерсекс особа и о проблемима са којима се ове особе суочавају.

ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ И ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЛГБТИ ОСОБА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Заштитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** треба да усвоји Националну стратегију за спречавање и сузбијање насиља у породици и партнерским односима и пратећи Акциони план; да предложи, а Народна скупштина усвоји Закон о родној равноправности, закон којим се

⁴² „Службени гласник РС”, број 87/18.

⁴³ Мишљење доступно на:

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5350/Misljenje%20ZG%20i%20NPM.PDF>.

⁴⁴ „Службени гласник РС”, број 24/18.

⁴⁵ Члан 3. тачка 24. Закона о странцима, „Службени гласник РС”, број 24/18.

⁴⁶ Члан 83. Закона о странцима, „Службени гласник РС”, број 24/18.

уређују истополне заједнице и закон којим се уређују правне последице прилагођавања (промене) пола и родног идентитета; да усклади Кривични законик са Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици и предложи измене и допуне Кривичног законика којима ће се у свим кривичним делима чији је циљ кажњавање и спречавање расизма и нетолеранције инкриминисати радња извршења ових кривичних дела и на основу сексуалне оријентације и родног идентитета; да континуирано спроводи мере и активности посвећене подизању свести јавности о родној равноправности и мере за унапређивање положаја жена; да обезбеди поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем Заштитника грађана о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима;

- **Влада, Координационо тело за родну равноправност, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство државне управе и локалне самоуправе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде поступање по препорукама упућеним Посебним извештајем Заштитника грађана о заступљености жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“;
- **Влада, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе** треба да обезбеде пуно остваривање права ЛГБТИ особа у области слободе изражавања и мирног окупљања, заштите њиховог физичког и психичког интегритета, образовања, запошљавања, здравства, социјалне заштите, правног уређења животних заједница и правних последица прилагођавања (промене) пола и родног идентитета, као и континуирано спровођење мера и активности посвећених подизању свести јавности о неопходности поштовања права ЛГБТИ особа;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Пореска управа и Национална служба за запошљавање** треба да обезбеде пуно остваривање права на накнаду зараде током трудноће, породичног одсуства и одсуства ради неге и посебне неге детета;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обезбеди оснивање сервиса подршке за младе ЛГБТИ особе које су морале да напусте своје домове, јер су их породице одбациле након сазнања о њиховој сексуалној оријентацији и родном идентитету;
- **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да предузму мере како би се свим женама обезбедила приступачност здравствених услуга на свим нивоима здравствене заштите;
- **Министарство здравља** треба да обезбеди поступање по свим препорукама из Посебног извештаја Заштитника грађана о репродуктивном здрављу Ромкиња и обезбеди трајно радно ангажовање здравствених медијаторки у здравственом систему Републике Србије;
- **Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Министарство финансија и Министарство правде** треба да поступе по препорукама

Заштитника грађана⁴⁷ које се односе на додатно запошљавање, обучавање запослених и доношење смерница и упутстава о поступању у случајевима породичног, партнерског и насиља над децом и контролу рада поступајућих органа и установа.

- **Министарство унутрашњих послова** треба да припреми допуну Закона о полицији којом ће бити удедена изричита забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди обуке за запослене у полицији у циљу сензибилизације према ЛГБТИ особама, препознавања злочина из мржње, између осталог, на основу сексуалне оријентације и родног идентитета и адекватног реаговања у циљу спречавања секундарне виктимизације ЛГБТИ особа и идентификовања нападача на ове особе;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди обуке за запослене у образовно васпитним установама у циљу сензибилизације према ЛГБТИ особама;
- **Органи јединица локалне самоуправе** треба да у локалне акционе планове експлицитно укључе ЛГБТИ особе и пропишу мере за унапређивање положаја ових особа, као и да за те активности одвоје одговарајућа буџетска средства.

⁴⁷ Акт број 13-1-1657/2018, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5985-u-vrd-ni-pr-pus-i-u-r-du-n-dl-znih-u-bl-s-i-z-sh-i-zr-v-u-sluc-vi-p-r-dicn-g-i-p-r-n-rs-g-n-silj>.

4.3. ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ПРАВА СТАРИЈИХ

СТАТИСТИКА

У области права особа са инвалидитетом и старијих, Заштитник грађана је у 2018. години разматрао 150 предмета⁴⁸, од чега је било 149 притужби грађана и 1 сопствена иницијатива. Предмети из ове области чине 4,49% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана је упутио 14 препорука органима управе, од којих је 12 доспело на извршење у извештајном периоду⁴⁹. Од тог броја, органи управе су поступили по 4 препоруке, што чини 33.33% прихваћених препорука.

Од разматраних 151 предмета у 2018. години, Заштитник грађана је окончао рад на 78 предмета.

Табела 22 – Права особа са инвалидитетом и старијих: приказ разматраних предмета у 2018. години

Број примљених предмета у 2018. години	150
Број окончаних предмета из 2018. године	78
Број предмета у раду из 2018. године	72

Табела 23 – Приказ упућених препорука у 2018. из области права особа са инвалидитетом и старијих

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
14	12	4

У 2018. години *окончан је рад и на 66 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2018. године приказани су у следећој табели.

Табела 24 – Права особа са инвалидитетом и старијих: исход поступања по окончаним предметима из 2018. године

	број	проценат
Одбачене притужбе – Ненадлежност	23	29,49%
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	21	26,92%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	10	12,82%
Неосноване притужбе	7	8,97%
Предмети окончани препорукама из скраћеног контролног поступка	6	7,69%
Одустанак притужиоца	3	3,85%

⁴⁸ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору

⁴⁹ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2018. године дат у тексту препоруке.

Одбачене притужбе – Надлежност Повереника за заштиту равноправности Неовлашћени подносилац	2	2,56%
Одбачене притужбе – Неблаговременост	2	2,56%
Информисан и посаветован притужилац	2	2,56%
Мишљење	1	1,28%
Предмети окончани препорукама из контролног поступка	1	1,28%
Укупно	78	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности. Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **75,86%** одбачених предмета у овој области. Заштитник грађана у овим случајевима притужиоца упућује на надлежни орган или га посаветује о расположивим правним средствима.

У области права особа са инвалидитетом и старијих у 151 предмета указано је на 154 повреде права, чији се највећи део односи на посебна права у области права особа са инвалидитетом (87 повреде права) и старијих (4 повреде права), што је процентуално приказано у табелама 25 и 26.

Табела 25 – Посебна права у области права особа са инвалидитетом и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат	Врста повређеног права	проценат
Право на инвалидску пензију	19,54%	Право на олакшице и повластице у јавном превозу	3,45%
Право на запошљавање и професионалну рехабилитацију	11,49%	Право на укљученост у одлучивање	3,45%
Права лица лишених пословне способности	11,49%	Право на повластице и олакшице у јавном превозу пратиоцима ОСИ	2,3%
Право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица	10,34%	Дискриминација по основу инвалидитета	2,3%
Право на једнаку доступност услуга	9,2%	Право на ортопедска и друга помагала	1,15%
Архитектонски приступ објектима	6,9%	Право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица	1,15%

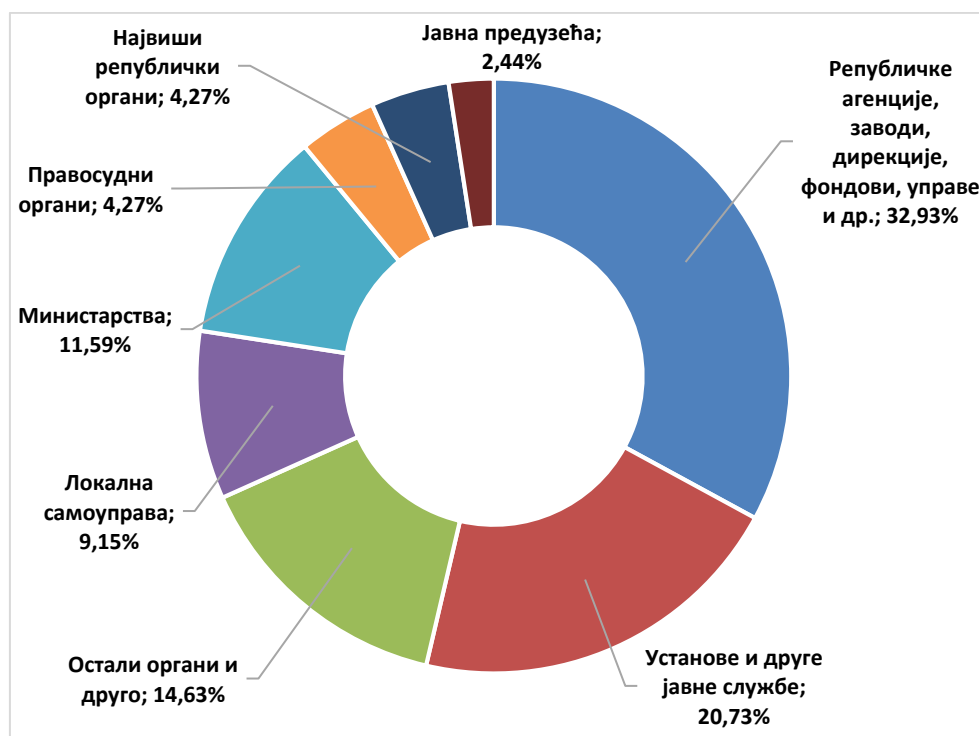
Право на новчану накнаду за телесно оштећење	6,9%	Право на царинске и фискалне олакшице и	1,15%
Право на додатак за помоћ и негу другог лица	4,6%	Право на статус РВИ	1,15%
Право по основу статуса РВИ	3,45%	Укупно	100%

Табела 26 – Посебна права у области права старијих и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат
Права старијих у установама социјалне и здравствене заштите	25%
Дискриминација по основу старосног доба	25%
Право на услуге социјалне заштите за старије	50%
Укупно	100%

Графикон 5 – Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права особа са инвалидитетом и старијих



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

У већем броју покренутих поступака контроле, Заштитник грађана је утврдио да су многобројне потешкоће са којима се грађани сусрећу приликом остваривања права на новчана давања за помоћ и негу другог лица последица прописивања могућности остваривања овог права у два различита закона, пред два различита органа и по два различита правна основа, иако је реч о суштински истом праву које се према одредбама оба закона стиче испуњењем истог услова. Наиме, ово право се може остварити према Закону о пензијском и инвалидском осигурању пред Републичким фондом за пензијско и инвалидско осигурање, као право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица и према Закону о социјалној заштити пред Центром за социјални радом као право на додатак за помоћ и негу другог лица, али уз прописивање истог услова за његово остваривање у погледу здравственог стања. Међутим, услед тога дешава се да се ово право „губи“ након промене околности, односно испуњења формалних услова (нпр: стицањем права на пензију) за остваривање пред другим органом. То се дешава упркос томе што је претходно потреба за истим утврђена трајно, а здравствено стање корисника се није променило. Губљење права у пракси проузрокује изостанак примања неопходних новчаних средстава за извесни временски период или пак потпуни губитак могућности остваривања овог права. Из тих разлога, Заштитник грађана је упутио Влади законодавну иницијативу⁵⁰ којом је указао на потребу регулисања остваривања права на туђу негу и помоћ на јединствен и прецизан начин, односно под једнаким условима и критеријумима и пред једним органом. Само на тај начин би се остварио смисао социјалне заштите - обезбеђивање помоћи и неге другог лица особама којима је потребна. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања се изјаснило да ову иницијативу сматра оправданом, истовремено истичући да је и само разматрало начине за решавање овог питања, као и да је потребно спровести опсежну анализу која би показала пред којим би органом било најцелосходније водити поступак.

На основу притужби грађана које су се односиле на начин и услове за остваривање права на инвалидску пензију, Заштитник грађана је утврдио да поједина група осигураника, услед решења садржаних у одредбама важећег Закона о пензијском и инвалидском осигурању, не може остварити ни право на инвалидску ни право на старосну пензију. Наиме, проблем настаје код оних осигураника код којих наступи аутоматски престанак радног односа услед губитка радне способности због инвалидности проузроковане повредом ван рада или болешћу. Уз то осигураник нема потребан стаж осигурања како би остварио право на старосну пензију, док с друге стране, не може остварити ни право на инвалидску пензију, јер је до губитка радне способности дошло после навршавања година живота потребних за признавање права на старосну пензију. Како ова категорија осигураника не би остала ван домашаја закона Заштитник грађана је упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања иницијативу⁵¹ за измену Закона о пензијском и инвалидском осигурању, коју Министарство није прихватило.

Приступачност, као један од основних предуслова за пуно и равноправно учешће особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота, и даље није довољно развијена. Упркос солидном законодавном и стратешком оквиру, као и бројним иницијативама јавног и цивилног сектора, особе са инвалидитетом се у обављању свакодневних активности суочавају са препрекама приликом кретања,

⁵⁰ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5743-inici-iv-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-iz-nu-i-d-punu-pr-pis-i-s-r-gulish-s-v-riv-nj-pr-v-n-n-vc-n-d-v-nj-z-p-c-i-n-gu-drug-g-lic>.

⁵¹ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5686-inici-iv-z-iz-nu-i-d-punu-z-n-p-nzi-s-i-inv-lids-sigur-nju>.

коришћења превоза, као и остваривања права на информисање и комуникацију. Неретко се дешава да су неприступачне установе и институције којима грађани треба да приступе како би остварили своја елементарна права. Пројектовање објеката и услуга, водећи рачуна о стандардима приступачности, чини те објекте и услуге безбеднијим и удобнијим за коришћење, не само за особе са инвалидитетом него и за све грађане ове државе.

Заштитник грађана је у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности, реализовао пројекат „Приступачност за све“ како би, пре свега подигао свест о значају саме приступачности, али и подстакао, органе и установе да се решавању овог значајног проблема посвете у што већој мери. Конкретан циљ пројекта је унапређење локалних политика у области приступачности у складу са међународним стандардима као и допринос остваривању пуне социјалне инклузије особа са инвалидитетом, старијих и других особа са тешкоћама у кретању кроз повећану могућност приступа објектима јавне намене. У оквиру пројекта прикупљени су подаци приступачности објеката јавне намене у 26 градова и општина на територији Републике Србије изабраних на основу сазнања до којих је Заштитник грађана дошао у раније спроведеним поступцима контроле. Подаци прикупљени током посета изабраним локалним самоуправама и објектима од јавног значаја - домовима здравља, центрима за социјални рад, филијалама/испоставама Републичког Фонда ПИО и административним центрима (општинске/градске управе) као и током директних разговора са представницима локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва, обрађени су и обједињени у Посебном извештају Заштитника грађана „Приступачност за све“ објављеном у октобру 2018. године⁵². Заштитник грађана је овим извештајем указао на постигнуте резултате у пракси, као и на проблеме и препреке у стварању приступачног окружења, те упутио конкретне препоруке надлежним органима.

Заштитник грађана је, у складу са потписаним Споразумом о сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина и Тимом за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, доделио награде јединицама локалне самоуправе које су, у претходној календарској години, највише допринеле развоју свих облика приступачности на својој територији. Награде за 2017. годину добили су градови и општине Свилајнац, Нови Сад, Крушевац, Крагујевац и ГО Врачар, те је за представнике ових локалних самоуправа организована студијска посета Словенији и граду Љубљани⁵³ који је, као пример интегрисања концепта приступачности у политике града, добитник друге Европске награде за приступачан град за 2018. годину коју додељује Европска комисија. Студијска посета имала је за циљ да упозна чланове делегације са примерима добре праксе и решењима која потом могу имплементирати у својим локалним самоуправама као и моделима приступачности и промишљања о задовољавању потреба грађана у локалној заједници на један свеобухватан начин.

Ниска стопа запослености особа са инвалидитетом и даље је један од најважнијих проблема када је реч о друштвеном положају ове популације. Примена посебног закона којим се регулише рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом протеклих

⁵² Доступно на:

<https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/article/202/Poseban%20izvestaj%20PRISTUPACNOSTI%20final.pdf>.

⁵³ Доступно на:

https://www.osobesainvaliditetom.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=196:nagrade-svilajcu-novom-sadu-i-kruševcu-za-doprinos-razvoju-svih-oblika-pristupačnosti-osobama-sa-invaliditetom&catid=3:aktivnosti&Itemid=6.

година колико је предметни пропис⁵⁴ на снази није дала конкретне резултате у овој области. Стога је Заштитник грађана упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања препоруке⁵⁵ да, без одлагања, у складу са законом пропише услове и начин радног ангажовања као радно-терапијске активности особа са инвалидитетом у установи социјалне заштите за смештај корисника и код послодавца посредством радног центра, као и просторно-техничке услове, стручну оспособљеност запослених и друге услове за рад радног центра. Министарство није у законском року одговорило на препоруку Заштитника грађана.

Иако би требало да представља окосницу читавог процеса деинституционализације, систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијима и даље није адекватан и довољно развијен. Непостојање појединих услуга и сервиса подршке, или њихово непостојање у адекватној мери и неприлагођеност потребама корисника, неадекватна стручна спрема запослених код пружалаца услуга, само су неки од проблема са којима се грађани сусрећу када су услуге подршке у питању. Имајући у виду да је недостатак финансијских средстава један од главних разлога за овакво стање, Заштитник грађана је става да треба развити финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке, где ће се услуге социјалне заштите пружати систематски, а не спорадично и то свима којима су потребне а не само извесном броју корисника за које су обезбеђена финансијска средства. Само на тај начин може се остварити ефикасан систем социјалне заштите посебно осетљиве групе грађана као што су особе са инвалидитетом и старији.

Када је у питању положај особа са инвалидитетом у Републици Србији, неопходно је указати на нарочито тежак положај особа са аутизмом. У Републици Србији постоје само две стационарне установе за смештај особа са аутизмом и то Стационарна установа у Земуну у оквиру Центра за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју и Установа за децу и младе у Шапцу, док су потребе, на основу броја захтева за смештај у ове установе, много веће. Њихови капацитети нису довољни за трајно збрињавање особа са аутизмом и обе установе имају дуге листе чекања. Као последица недовољних капацитета, многе особе са аутизмом налазе се у установама за смештај лица са менталним сметњама које нису адекватне и специјализоване за рад са њима.

Упркос политици инклузивног образовања деце са инвалидитетом и са сметњама у развоју прокламованој Законом о основама система образовања и васпитања⁵⁶, у пракси се она не спроводи у складу са постављеним принципима и циљевима. Препреке су свуда присутне, почев од физичких препрека деци и младима у колицима и тешко покретним, преко недовољно стручног, обученог и мотивисаног наставног особља и недовољно ангажованих стручних сарадника. Заштитник грађана и у овом, као и у претходним извештајним периодима указује да нема довољно личних пратилаца детета, док су и тамо где постоје поприлично демотивисани за професионално обављање свог посла услед ниских зарада. Обезбеђивање средстава за рад личних пратилаца је поверено јединицама локалне самоуправе, од којих поједине нису чак ни обезбедиле ову услугу доношењем потребних прописа из своје надлежности и обезбеђивањем средстава за те намене.

⁵⁴ Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 32/13.

⁵⁵ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5881-inis-rs-v-z-r-d-z-p-shlj-v-nj-b-r-c-i-s-ci-ln-pi-nj-d-b-zb-di-d-n-sh-nj-dg-v-r-ucih-p-dz-ns-ih>.

⁵⁶ „Службени. гласник РС», бр. 88/17 и 27/18 - др. закони.

Када су пак у питању права лица лишених пословне способности, и даље је приметна тенденција учестале примене овог института. Иако Закон прописује могућност и делимичног лишења пословне способности, најчешће се у поступку лица потпуно лишавају пословне способности, чиме им се одузима право било каквог одлучивања. Наиме, у пракси врло често долази и до „злоупотребе“ овог института како би се поједине особе сместиле у установе социјалне заштите с обзиром да се за такво поступање у пракси не тражи сагласност лица лишеног пословне способности. Такође, од лица лишеног пословне способности се не тражи сагласност, односно пристанак на предложену меру лечења, иако међународне тенденције и стандарди то налажу као обавезу. Иако је ревизија судске одлуке о лишењу пословне способности прописана законом, и даље је веома малом броју лица након извршене ревизије пословна способност потпуно или делимично враћена.

Иако чине значајан део становништва у Републици Србији, старије особе нису довољно препознате у друштву као нарочито рањива категорија становништва. По свим истраживањима, старији спадају међу најчешће дискриминисане групе у Србији, чему доприносе стереотипи и предрасуде о овој групи. Ова група становништва, и даље отежано остварује своја права из области здравствене и социјалне заштите, пензијског осигурања, права на информисаност и финансијску самосталност, али и права на заштиту од злостављања и насиља. Најчешћи проблеми са којима се сусрећу стара лица јесу сиромаштво и занемаривање унутар породице, укључујући располагање имовином без њиховог пристанка, незадовољство остваривањем права на материјалну подршку када се нађу у стању тешке материјалне и животне ситуације услед недостатка примања или недовољне висине примања, а када су лошег здравственог стања, отежано је остваривање права на помоћ и негу другог лица. Непостојање услуга и сервиса подршке је и даље присутно, нарочито услуге помоћи у кући које су често неопходне овој популацији, имајући у виду да неретко старији живе сами и немају сроднике да брину о њима. Велики број корисника домова за старе смештен је у домове без свог, а уз пристанак њихове деце или најближих сродника, чак и ако лице које се смешта у овакву установу није лишено пословне способности. И даље постоје нелегални домови за старе који не испуњавају прописане услове за рад, немају одговарајуће лиценце и дозволе за рад. Њихови нестручним и неконтролисаним радом масовно се крше загарантована права старијих особа смештеним у оваквим установама.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И СТАРИЈИХ У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Заштитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** треба, у сарадњи са осталим надлежним органима, да спроведе свеобухватну анализу стања, потреба и могућности и донесе јасан и прецизан план спровођења процеса „деинституционализације“ у Републици Србији, и да исти системски и потпуно спроводи на целој територији државе; да предузме мере у циљу стварања правног оквира и осталих предуслова за успостављање прецизног и потпуног регистра особа са инвалидитетом; да предузме мере ради успостављања независног механизма за праћење примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом; да креира јасну и прецизну политику усмерену на успостављање ефикаснијег система социјалне заштите за старије грађане који је усклађен са њиховим потребама;

- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** самостално и у сарадњи са осталим органима јавне власти треба да обезбеди финансијско одржив систем услуга и сервиса подршке особама са инвалидитетом и старијим;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља и Републички фонд за пензиско пензијско и инвалидско осигурање** треба да унапреде и ускладе подзаконске акте и поступање по њима у поступку остваривања права на инвалидску пензију, запошљавање и рехабилитацију особа са инвалидитетом;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба, у сарадњи са осталим релевантним органима јавне власти, да обезбеди да установе социјалне заштите за трајно збрињавање особа са инвалидитетом и старих лица располажу одговарајућим бројем стручног кадра у складу са потребама установа, а нарочито да обезбеди додатне капацитете за трајно збрињавање особа са аутизмом;
- **Министарство просвете и науке и технолошког развоја** треба да предузме мере из своје надлежности како би се у образовним установама обезбедио довољан број педагошких асистената у складу са налазима и мишљењима интерресорних комисија;
- **Републички Фонд ПИО** треба да у најкраћем временском интервалу прилагоди несметаном функционисању и кретању особа са тешкоћама у кретању све објекте филијала и испостава Фонда у којима грађани остварују своја права, док већ постојеће подизне платформе постављене на улазу у објекте Фонда треба да учини функционалним и обезбеди дозволу за њихову употребу и услове за редовно одржавање;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму мере из своје надлежности и планирају средства за обезбеђење довољног броја личних пратилаца деци са сметњама у развоју; и њиховим породицама;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да континуирано предузимају мере како би се објекти у јавној употреби учинили у потпуности приступачним особама са инвалидитетом
- **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде адекватан простор за несметан рад центара за социјални рад, који ће у складу са начелом доступности и индивидуализације социјалне заштите, испуњавати све стандарде приступачности, као и да израде локалне акционе планове за реконструкцију постојећих објеката, по листи приоритета;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да предузму све мере из своје надлежности које особама са инвалидитетом омогућавају несметани пријем информација намењених јавности у примереном облику и одговарајућој технологији, као и да обезбеде средства и друге услове за рад локалних медија који објављују информације на знаковном језику или Брајевом писму или на други начин омогуће тим лицима да несметано остварују право на јавно информисање.

4.4. ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

СТАТИСТИКА

У области права националних мањина, Заштитник грађана је у 2018. години разматрао 64 предмета⁵⁷, од чега је било 62 притужбе грађана и 2 сопствене иницијативе. Предмети из ове области чине 1,92% укупно разматраних предмета. Заштитник грађана је упутио 11 препорука органима управе, које су и даље у року за извршење у извештајном периоду⁵⁸.

Од разматраних 64 предмета у у 2018. години, Заштитник грађана је окончао рад на 36 предмета.

Табела 27 – Права националних мањина: приказ разматраних предмета у 2018. години

Број примљених предмета у 2018. години	64
Број окончаних предмета из 2018. године	36
Број предмета у раду из 2018. године	28

Табела 28 - Приказ упућених препорука у 2018. из области права националних мањина

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
11	0	0

У 2018. години *окончан је рад и на 27 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2018. године приказани су у следећој табели.

Табела 29 – Права националних мањина: исход поступања по окончаним предметима из 2018. године

	број	проценат
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	11	30,56%
Информисан и посаветован притужилац	11	30,56%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	8	22,22%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	2	5,56%
Неосноване притужбе	2	5,56%
Одбачене притужбе – Надлежност Повереника за заштиту равноправности	1	2,78%

⁵⁷ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору

⁵⁸ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2018 године дат у тексту препоруке.

Мишљење	1	2,78%
Укупно	36	100%

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурађености, анонимности и неуредности. У **86,36%** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га посаветовао о расположивим правним средствима.

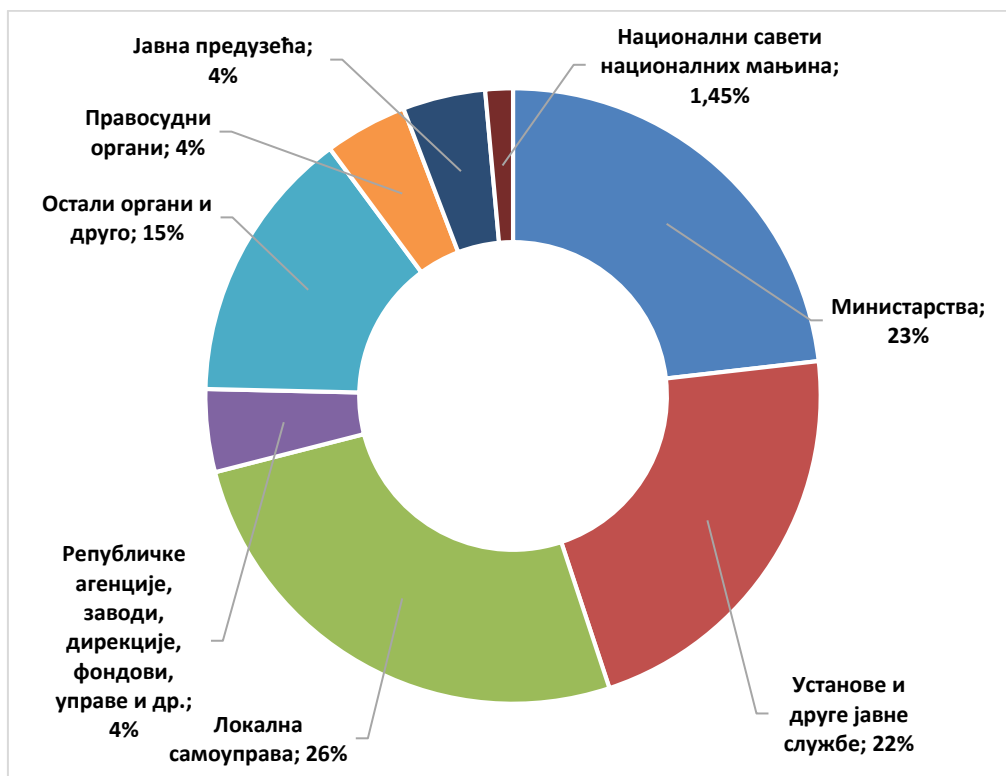
У области права националних мањина у 64 предмета указано је на 63 повреде права, чији се највећи део односи на посебна права у области права националних мањина (52 повреде права), што је процентуално приказано у табели 30.

Табела 30 – Посебна права у области права националних мањина и њихов проценат

Напомена: Приказано у Графикону 1 – Класификацији притужби према повредама права на страни 16

Врста повређеног права	проценат	Врста повређеног права	проценат
Посебна права Рома	59,62%	Право на образовање на матерњем језику	3,85%
Забрана дискриминације на националној основи	21,15%	Право на информисање на матерњем језику	3,85%
Право на непосредне изборе националних савета националних	5,77%	Забрана насилне асимилације	1,92%
Право на остваривање надлежности НСНМ	3,85%		

Графикон 6 – Категорије органа и организација на чији рад су се грађани најчешће притуживали у области права националних мањина



АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Заштитник грађана указује на значај усвајања измена и допуна Закона о заштити права и слобода националних мањина, Закона о националним саветима националних мањина и Закона о службеној употреби језика и писама у јуну 2018. године.⁵⁹ Након усвајања ових измена и допуна, створен је правни основ за упис података о националној припадности запослених у јавној управи, што ће омогућити планирање и праћење примене мера ради остваривања права припадника националних мањина на сразмерну заступљеност приликом запошљавања у јавној управи.

Иако је остварен значајан напредак и усвојене су измене и допуне Закона о службеној употреби језика и писма, Заштитник грађана скреће пажњу на проблеме у вези са остваривањем права на службену употребу језика и писама, посебно права на упис личног имена на језику и писму националне мањине. У пракси је уочено да и даље постоји неједнако поступање и неразумевање у вези са овом облашћу.

Заштитник грађана је током извештајног периода спровео истраживање о службеној употреби албанског језика и писма и надлежним органима у 2018. години упутио Посебан извештај о службеној употреби албанског језика и писма са препорукама⁶⁰ који је представљен у Бујановцу 23. марта 2018. године.⁶¹

⁵⁹ „Службени гласник РС“, број 47/18.

⁶⁰ Извештај доступан на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5690-p-s-b-n-izv-sh-z-sh-i-ni-gr-d-n-sluzb-n-up-r-bi-lb-ns-zi-i-pis>.

⁶¹ Више информација о представљању Извештаја доступно на: <https://www.pravamanjina.rs/index.php/691-заштитник-грађана-представио-посебан-извештај-о-службеној-употреби-албанског-језика-и-писма-у-бујановцу>.

Ово истраживање је показало да је недостатак кадровских и финансијских средстава у локалним самоуправама значајан разлог због којег се службена употреба албанског језика и писма не остварује у потпуности на начин прописан законом, на шта Заштитник грађана упозорава годинама уназад. Недостатак потребних обавештења грађанима је препрека потпуном и ефикаснијем остваривању права на упис личног имена у личну карту и друге исправе и службене евиденције на албанском језику и правопису. Истраживање је показало да републички органи немају одговарајућу свест о значају и одговорности према својој обавези да табле са натписима органа испишу на свим језицима који су у службеној употреби, у конкретном случају на албанском језику и писму.

Такође, у пракси су уочени одређени недостаци у вези са остваривањем права на упис личног имена према језику и правопису језика националне мањине. У истраживању је примећено да постоје одређене потешкоће приликом поступка електронске пријаве рођења бебе, када се податак о личном имену детета уписује на албанском језику и правопису. Неодговарајући радни статус, али и недовољна обученост здравствених радника који обављају тај посао, могу бити на штету права грађана. Потребно је да се прецизира неопходност да на електронској пријави рођења бебе може да ради само лице које је претходно завршило све обуке, како би се спречило да нестручна и/или лица без икакве претходне обуке обављају тако важан посао и буду одговорне за тачност унетих података, као што је припадност националној мањини или лично име на језику и писму мањине којој дете припада.

У недостатку каталога личних имена исписаних према језику и правопису албанског језика као званичног документа, добра је пракса да се ради правилности уписа личног имена детета, од родитеља тражи да пре уписа податка у електронску пријаву сами напишу име и презиме новорођенчета на језику и писму мањине којој припадају, како се не би десило да у случају албанске мањине упис буде на латиници, а не и према правопису тог језика или по звучности. Такође, Заштитник грађана сматра веома сврсисходном праксу, коју треба наставити и проширити, да се од родитеља захтева да пре закључења уписа провере и одобре унос личног имена према ономе што су сами написали. Ради веродостојности, уколико то капацитети омогућавају, треба размислити и о потреби документовања тако добијених података.

С друге стране, реално је да родитељи нису у могућности да то ураде, због чега израда каталога најчешћих личних имена која су правилно исписана на албанском језику и правопису, са фонетским изговором, према схватању Заштитника грађана представља најбољи и прави начин решавања до сада уочених проблема. Штавише, то решење је могуће применити и у случају других мањинских језика чија су правописна правила другачија од српског језика.

У извештајном периоду, Заштитник грађана спровео је и истраживање о службеној употреби мађарског језика и писма. У новембру 2018. године објављен је Посебан извештај Заштитника грађана о службеној употреби мађарског језика и писма који представљен у Суботици 26. новембра 2018. године.⁶² У овом извештају, Заштитник грађана се посебно бавио правом на коришћење мађарског језика и писма пред органима јединица локалне самоуправе (ЈЛС), вођењем управног поступка, правом на упис личног имена на мађарском језику и писму, али и прикупљању информација у вези са службеном употребом мађарског језика и писма у раду Републичког фонда за

⁶² Извештај доступан на:

[https://www.pravamanjina.rs/attachments/article/697/Poseban%20izvestaj%20\(srpski\).pdf](https://www.pravamanjina.rs/attachments/article/697/Poseban%20izvestaj%20(srpski).pdf)

здравствено осигурање, као и питањем издавања картица здравственог осигурања на мађарском језику и писму.

Сprovedено истраживање је потврдило раније налазе Заштитника грађана да се на територији АП Војводине права на службену употребу мађинских језика и писама, као и права на упис личног имена на језику и писму националне мањине остварују у великом броју општина/градова на високом нивоу, посебно у поређењу са општинама/градовима на територији централне Србије.

Такође, може се закључити и то да припадници мађарске националне мањине имају сазнања о правима која су им гарантована, што је свакако заслуга и Националног савета мађарске националне мањине који годинама спроводи велики број активности и кампања од значаја за службену употребу језика и писма и уписа личног имена на мађарском језику и писму, као и рада локалних и покрајинских органа.

Међутим, и овај извештај показује да и поред високог нивоа свести, опстаје размишљање да коришћење језика националне мањине у управним поступцима, успорава, па чак и „отежава“ спровођење поступка. Подаци који су прикупљени указују да се припадници мађарске националне мањине веома ретко у већини општина/градова опредељују да истакну захтев на свом матерњем језику. Томе свакако доприноси и недостатак кадровских и финансијских средства, посебно у оним локалним самоуправама које имају мањи проценат мађарског становништва.

Све општине/градови у којима је мађарски језик уведен у службену употребу морају предузети све расположиве мере да би грађани могли да благовремено, потпуно и ефикасно остваре своја права, а органи јавне власти доследно примене Закон о службеној употреби језика и писма. Заштитник грађана посебно истиче да општине/градови који у мањем проценту имају заступљено мађарско становништво не могу сматрати да је недостатак капацитета оправдан јер захтева грађана нема. Осим наведеног, Заштитник грађана указује да и даље постоји потреба за уједначавањем праксе приликом поступања у поступцима уписа личног имена на језику и писму националне мањине.

Информисање грађана о остваривању права припадника националних мањина треба да се врши континуирано, с тим што Заштитник грађана и даље сматра да је неопходно да обавештења увек буду истакнута на видним местима, како у општинским управама о праву на упис личног имена на језику и писму националне мањине, тако и у филијалама/испоставама Републичког фонда за здравствено осигурање о праву на издавање картице здравственог осигурања на мађинским језицима, без обзира на то да ли постоји или не висока свест о постојању ових права, односно велики број захтева.

Такође, Заштитнику грађана је Национални савет мађарске националне мањине скренуо пажњу и на модел који постоји у Мађарској, где је припремљен каталог мађарских имена и презимена. Овај модел би се могао применити и у Републици Србији, тако што би се каталог мађарских имена и презимена учинио доступним свим матичарима, с тим да би каталог био отворен за измене и допуне. Тиме би се у великој мери предупредили неправилни уноси личних имена.

Заштитник грађана указује и на то да одређени број организационих јединица републичких органа још увек не поштује своју обавезу да табле са натписима органа испише на свим језицима који су у службеној употреби. Конкретно, у већини општина/градова који су посећени табле са називима Републичког фонда за здравствено осигурање биле су исписане само на српском језику и писму.

Заштитник грађана је у току извештајног периода наставио са редовном праксом пријема притужби у ромским насељима широм Србије. Пријем притужби организован је у ромским насељима у Чачку, Лесковцу, Новом Пазару, Бујановцу и Београду. Проблеми с којима се суочавају припадници ромске националне мањине присутни су годинама, упркос стратешком опредељењу државе да се унапреди њихов положај. Надлежни органи су у претходној деценији предузели низ мера и активности у областима образовања, здравства, личних докумената и др, што је допринело значајном унапређењу положаја припадника ромске заједнице. Међутим, етничка дистанца према Ромима се не смањује и као национална заједница они су највише изложени дискриминацији.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

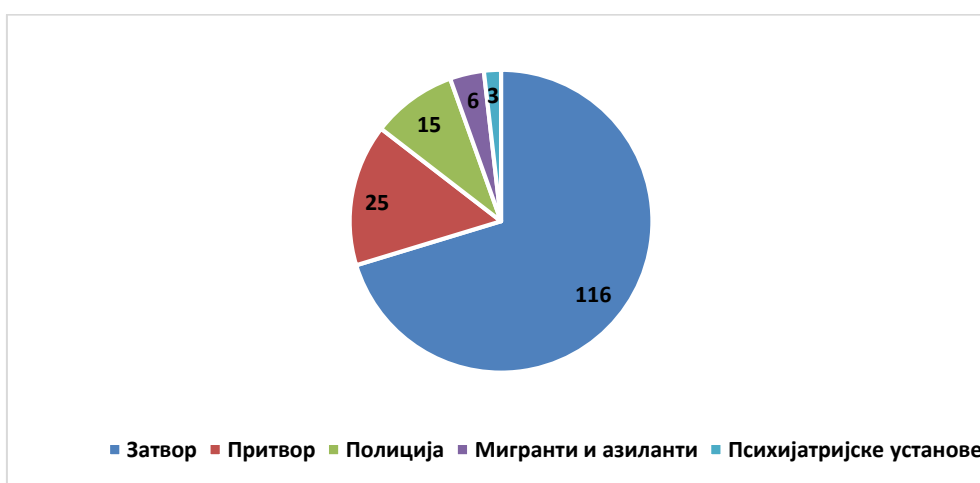
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Националним саветом албанске националне мањине,** треба да размотри потребу и начин како да се изради каталог имена и презимена на албанском језику и писму који би био помоћни инструмент матичарима у раду приликом ових уписа;
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Националним саветом мађарске националне мањине,** треба да размотри потребу, могућности и начин израде каталога имена и презимена на мађарском језику и писму који би био помоћни инструмент у раду приликом ових уписа;
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе и Министарство здравља** треба да организују додатне обуке за матичаре и раднике у здравственим центрима који обављају послове електронске пријаве рођења детета у вези са уписима личног имена на језику и писму националне мањине;
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе** треба да упути инструкцију јединицама локалне самоуправе у којима су језици националних мањина у службеној употреби, да истакну обавештења о праву на упис личног имена на језику и писму националне мањине и праву на вођење управног поступка на матерњем језику, ради потпуног, прецизног и благовременог информисања грађана;
- **Републички фонд за здравствено осигурање** треба да упути инструкцију свим филијалама/испоставама да је потребно да истакну обавештење о праву припадника националних мањина да им се издају картице здравственог осигурања на језику и писму националне мањине, ради потпуног, прецизног и благовременог информисања грађана;
- **Републички фонд за здравствено осигурање** треба да утврди број филијала/испостава које немају истакнуте табле у складу са важећим правним прописима, планира средства за њихово обезбеђивање, нарочито вишејезичних табли за филијале/испоставе које се налазе у локалним самоуправама у којима је у службеној употреби и језик националне мањине и изврши њихову замену у разумном року.

4.5. ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ

СТАТИСТИКА

У области права лица лишених слободе, Заштитник грађана је у 2018. години разматрао 165 предмета⁶³, од чега је било 163 притужбе грађана и 2 сопствене иницијативе. Предмети из ове области чине 4,95% укупно разматраних предмета и то је: 116 притужби на поступање према лицима која су се налазила извршењу казне затвора, 25 притужби на поступање према лицима која су се налазила на извршењу мере притвора, 15 притужби на поступање према задржаним лицима и лицима према којима су примењена полицијска овлашћења, 6 притужби на поступање према мигрантима и 3 притужбе на поступање према лицима која су се налазила на лечењу у психијатријским установама.

Графикон 7 – Приказ примљених предмета



Заштитник грађана је упутио 10 препорука органима управе и све су доспеле на извршење у извештајном периоду⁶⁴. Од тога органи управе су поступили по 9 препорука, што чини 90% прихваћених препорука.

Од разматраних 165 предмета у 2018. години Заштитник грађана је окончао рад на 124 предмета.

Табела 31 – Права лица лишених слободе: приказ разматраних предмета из 2018. године

Број примљених предмета у 2018. години	165
Број окончаних предмета из 2018. године	124
Број предмета у раду из 2018. године	41

⁶³ Под предметом се подразумевају предмети произашли из поступања по притужбама и по сопственим иницијативама у појединој области/ресору.

⁶⁴ Заштитник грађана под доспелим препорукама подразумева препоруке којима је истекао рок за поступање током 2018. године дат у тексту препоруке.

Табела 32 – Приказ упућених препорука у 2018. из области права лица лишених слободе

Број упућених препорука	Број доспелих препорука	Број прихваћених препорука
10	10	9

У 2018. години окончан је рад и на *44 предмета из ранијих година*. Начини окончања предмета из 2018. године приказани су у следећој табели.

Табела 33 - Права лица лишених слободе: исход поступања по окончаним предметима из 2018. године

	број	проценат
Одбачене притужбе – Неискоришћена правна средства	38	30,65%
Одбачене притужбе – Ненадлежност	29	23,39%
Одбачене притужбе – Неуредна притужба	25	20,16%
Неосноване притужбе	25	20,16%
Одбачене притужбе – Анонимна притужба	2	1,61%
Предмети обухваћени препорукама проистеклим из скраћеног контролног поступка	1	0,81%
Одустанак притужиоца	1	0,81%
Информисан и посаветован притужилац	1	0,81%
Одбачене притужбе – Неблаговременост	1	0,81%
Одбачене притужбе – Неовлашћен подносилац	1	0,81%
Укупно	124	100 %

Највећи број примљених притужби Заштитник грађана одбаци због тога што нису испуњени законом прописани услови за поступање по њима. Притужбе се одбацују због ненадлежности, неблаговремености, преурањености, анонимности и неуредности.

Веома значајан сегмент поступања Заштитника грађана по притужбама чини пружање саветодавно-правне помоћи, коју Заштитник грађана пружа и онда када одбаци притужбу због ненадлежности или преурањености. Оваква саветодавна помоћ пружила се грађанима у **69,79%** одбачених предмета у овој области Заштитник грађана је притужиоца упутио на надлежни орган или га посаветовао о расположивим правним средствима.

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Током извештајног периода у Републици Србији настављена је тенденција унапређења заштите права лица лишених слободе, примене полицијских овлашћења, као и спречавања тортуре и других облика злостављања. Установе у којима се налазе лица лишена слободе, а према којима је Заштитник грађана водио контролне поступке,

остварили су, углавном, добру сарадњу са овим органом, чиме је омогућено несметано остваривање његовог мандата.

Обуке државних службеника који поступају према лицима лишеним слободе допринеле су подизању њихове свести да било који облик злостављања представља недозвољено поступање, те Заштитник грађана ни у једном поступку покренутом по притужбама лица лишених слободе у 2018. години није утврдио да је поступањем контролисаног органа управе дошло до повреде права подносиоца притужбе на неповредивост физичког и психичког интегритета.

У контексту делотворне и ефикасне истраге навода о кршењу права грађана незаконитим радом органа управе, посебно истраге навода о било ком облику злостављања, као и у циљу превенције повреде права грађана, Заштитник грађана поново указује да је у складу са Конвенцијом против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака⁶⁵, потребно законски прописати обавезу звучног и визуелног снимања: употребе средстава принуде од стране полицијских службеника; примене овлашћења којима се грађани лишавају слободе, нарочито довођења, привођења, полицијског хапшења и задржавања, а посебно саслушања осумњиченог у предистражном поступку од стране полицијских службеника; примене мера принуде од стране запослених у службама за обезбеђење у заводима за извршење кривичних санкција; примене средстава принуде и довођења грађанина од стране комуналних полицајаца.

У погледу нормативног оквира, ради даљег унапређења, неопходно је одредбе Кривичног законика ускладити са дефиницијом тортуре из чл. 1. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

У складу са досадашњом добром праксом, полиција је прихватила и спровела препоруке Заштитника грађана у области примене полицијских овлашћења којима се грађани лишавају слободе. У једном од поступака контроле, Заштитник грађана је утврдио недостатке у поступању према лицу лишеном слободе и упутио контролисаном органу препоруке⁶⁶ да у будућем раду о привођењу лица затеченог у вршењу прекршаја доноси решење о задржавању како би грађанину било омогућено да против решења о задржавању поднесе жалбу прекршајном суду, ради испитивања законитости довођења, лишења слободе и задржавања. Такође је потребно да се доведеном и задржаном лицу издаје писано обавештење о правима како би грађанин од почетка лишења слободе био упознат са правима која му припадају.

Доношењем подзаконских аката настављено је унапређење нормативног оквира од значаја за рад полиције и положај полицијских службеника и других запослених у Министарству.⁶⁷ У погледу поступања према доведеним и задржаним лицима и

⁶⁵ Закон о ратификацији Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака („Службени гласник СФРЈ – Међународни уговори“, број 9/91).

⁶⁶ Препоруке доступне на: <https://www.ils.rs/attachments/article/439/Preporuka.doc>.

⁶⁷ Правилник о изгледу и садржини обрасца Упитника о идентификационим подацима („Службени гласник РС“, број 48/18); Правилник о критеријумима и начину поступања у пружању психолошке помоћи и подршке запосленима у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 88/18); Правилник о начину контроле пријаве и промене имовног стања у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 49/18); Правилник о начину обављања појединачних полицијских послова („Службени гласник РС“, бр. 63/18 и 72/18); Правилник о начину понашања и личног изгледу полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 13/18); Правилник о начину спровођења теста интегритета („Службени гласник РС“, број 39/18); Правилник о начину вршења унутрашње контроле („Службени гласник РС“, број 39/18); Правилник о наградама и признањима у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 38/18);

поштовања права грађана током задржавања, Заштитник грађана је и у претходним годишњим извештајима указивао да је потребно да се задржавање врши у наменским просторијама, да се обаве неопходне адаптације просторија за задржавање у оним полицијским станицама у којима те просторије не испуњавају важеће стандарде у погледу материјалних услова, као и да се задржаним грађанима омогући боравак у адекватним и безбедним условима, а полицијским службеницима несметано обављање њихових послова. У том смислу, од посебног значаја је то што је донет Правилник о условима које треба да испуњавају просторије за задржавање.⁶⁸

У вези са спровођењем темељне, делотворне и ефикасне истраге пријава и притужби о прекорачењу полицијских овлашћења и било ком облику злостављања, донет је Правилник о начину вршења унутрашње контроле.⁶⁹ На потребу доношења Правилника Заштитник грађана је указивао у претходном Годишњем извештају. Сектор унутрашње контроле наставио је, као и у ранијем извештајном периоду, да доставља Заштитнику грађана месечне извештаје о случајевима у којима је утврдио да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, као и податке о кривичним и прекршајним пријавама које је поднео. Обавеза достављања извештаја Заштитнику грађана прописана је чланом 227. став 2. Закона о полицији.

Заштитник грађана је током извештајног периода наставио са спровођењем поступака контроле законитости и правилности рада Управе за извршење кривичних санкција, по притужбама осуђених и притворених лица. Охрабрује чињеница да је међу запосленима у установама за извршење кривичних санкција унапређена свест о недозвољености било ког облика злостављања. Притужбе осуђених који се налазе у заводима за извршење кривичних санкција односиле су се претежно на незадовољство пруженом здравственом заштитом и третманским радом, а притужбе притворених лица, пре свега, на повреду права на суђење у разумном року и права на правично суђење⁷⁰, као и на здравствену заштиту.

Као и у ранијим извештајним периодима, Заштитник грађана указује да притворенице, због њиховог релативно малог броја, у појединим случајевима меру притвора издржавају у усамљењу, тако да оно што је за осуђенике дисциплинска мера, за притворенице представља редовни начин спровођења мере притвора.

Осуђенице и малолетници смештени су у посебним заводима, јединим установама те намене у Републици Србији, тако да се на њих не примењује правило да казну издржавају што ближе месту њиховог пребивалишта. Заштитник грађана указује да је у тим околностима потребно посветити нарочиту пажњу остваривању права на посете малолетне деце мајкама, као и родитеља малолетницима, у циљу очувања и

Правилник о условима које треба да испуњавају просторије за задржавање лица („Службени гласник РС“, број 34/18); Упутство о методологији за спровођење анализе ризика од корупције у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број 94/18); Уредба о каријерном развоју полицијских службеника („Службени гласник РС“, бр. 42/18 и 91/18); Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника („Службени гласник РС“, бр. 8/17 и 39/18); Уредба о платама полицијских службеника („Службени гласник РС“, број 91/18); Уредба о специјалној и посебним јединицама полиције („Службени гласник РС“, бр. 47/18, 59/18 и 91/18); Уредба о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 42/17 и 56/18).

⁶⁸ „Службени гласник РС“, број 34/18.

⁶⁹ „Службени гласник РС“, број 39/18.

⁷⁰ Имајући у виду да Заштитник грађана није овлашћен да контролише законитост и правилност рада судова, подносиоци притужби су упућивани да се у том погледу обрате надлежним органима.

унапређења односа родитеља и деце, адекватног остваривања утврђеног програма поступања и реинтеграције осуђеница и малолетника у породицу, како недостатак материјалних средстава за путне и друге трошкове не би био препрека одржавању контаката родитеља и деце. У том правцу, коришћење технолошког напретка, прилагођавање савременим технологијама и стварање нормативног оквира за проширивање видова комуникације (нпр. путем интернет позива), знатно би допринело остваривању права осуђеница и малолетника на контакт са породицом и права деце на одржавање личних односа са мајкама, односно родитељима.

Допуном Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера⁷¹, продужен је период у којем окривљени према којем се примењује мера кућног притвора може да борави ван просторија у којима се примењује мера, са једног на два сата дневно (у периоду од 7 до 17 часова). Тиме је унапређен положај окривљеног током примене те мере.

У поступцима контроле у појединим заводима за извршење кривичних санкција уочено је побољшање у поступању лекара приликом обављања лекарског прегледа након примене мере принуде. Побољшање се огледа у томе што се у извештајима о обављеним прегледима повреде описују, често фотографишу и означавају на шематском приказу људског тела, уносе се наводи осуђеног о начину настанка повреда и лекар износи мишљење о повезаности навода осуђеног и насталих повреда.

Међу лицима лишеним слободе и даље су најугроженији они који су лишени слободе у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа. Заштитник грађана је примио незнатан број притужби лица лишених слободе на рад ових установа, али та чињеница, само по себи, није показатељ задовољавајућег поштовања права лица лишених слободе у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа. Заштитник грађана је, поступајући по сопственој иницијативи, након спроведеног поступка контроле рада Клинике за психијатрију Клиничког центра Војводине, утврдио недостатке у примени мере физичког спутавања према лицу са менталним сметњама на који начин је том лицу било повређено право на здравствену заштиту и право на достојанство. Упућене су препоруке којим Заштитник грађана указује на значај разумевања потребе за документовањем законитости и правилности поступања здравствених радника у односу на лице са менталним сметњама.⁷²

Положај лица лишених слободе у психијатријским установама и установама социјалне заштите домског типа је угрожен, између осталог, и као последица недостатака у правном оквиру који регулише ову област.

Иако је Закон о заштити лица са менталним сметњама⁷³ у великој мери усклађен са важећим међународним стандардима, неопходно је и његово унапређење, нарочито у погледу стварања услова за што краће задржавање пацијената са менталним сметњама у великим психијатријским болницама. У том циљу, неопходно је стварање ефикасног и одрживог система „деинституционализације“, који осим здравственог, подразумева и социјални аспект, односно стварање одговарајућих услова за збрињавање и потребну подршку особама са менталним сметњама и њиховим породицама за живот ван

⁷¹ „Службени гласник РС“, бр. 55/14 и 87/18.

⁷² Утврђење и препоруке доступне су на:

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5883/preporuka%20psihijatrijska%20klinika.doc>.

⁷³ „Службени гласник РС“, број 45/13.

психијатријских установа, у окружењу које је у што мањој мери одређено њиховим менталним сметњама.

Недостаци правног оквира посебно долазе до изражаја када је реч о поступању према корисницима социјалне заштите домског типа, на шта је Заштитник грађана указао у Мишљењу на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити.⁷⁴ Заштитник грађана је мишљења да је изолација корисника у установама социјалне заштите домског типа непримерена мера, у супротности са важећим стандардима људских права и праксом међународних институција које надзиру њихово спровођење. Примена мере изолације особа са тешким или акутним менталним сметњама, према стандардима формираним у пракси међународних институција које надзиру спровођење одредаба о људским и мањинским правима⁷⁵, није дозвољено, а њихово осамљивање у било ком трајању, представља сурово, нечовечно или понижавајуће поступање.

У погледу ограничења слободе кретања, иако је неспорно да је појединим корисницима у зависности од конкретних околности потребно ограничити слободу кретања, Заштитник грађана скреће пажњу да се права грађана могу ограничавати само законом и да околност да је неке одузета пословна способност не значи да је таквом лицу, по аутоматизму, одузета и слобода, односно да се такво лице може, без посебне, на закону засноване одлуке надлежног органа, ограничити у слободи кретања. Наиме, у правном систему Републике Србије, на основу постојећих прописа, одлуку о лишавању слободе могу донети само полиција, јавни тужилац и суд, под законом прописаним условима, као и психијатар, односно конзилијум психијатријске установе у поступку задржавања без пристанка тј. смештања лица са менталним сметњама у психијатријску установу, у складу са Законом о заштити лица са менталним сметњама. Не постоји ниједан пропис који овлашћује било који други орган или омогућује трећем лицу да донесе правно релевантну одлуку о нечијем лишењу слободе, што подразумева да такву одлуку не могу да доносе ни установе социјалне заштите домског типа, нити постоји правни основ да те установе лишавају слободе кориснике који се у њима налазе на основу њихове сагласности или сагласности њихових старалаца.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- **Министарство унутрашњих послова** треба да настави са спровођењем активности из своје надлежности ради адаптације постојећих и изградње нових просторија за задржавање, у складу са важећим стандардима;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да настави са унапређењем рада интерних контролних механизма;
- **Министарство правде** треба да без даљих одлагања спроведе активности из своје надлежности у циљу усклађивања одредби Кривичног законика са општеприхваћеном дефиницијом тортуре из члана 1. Конвенције УН против тортуре;

⁷⁴ Мишљење доступно на:

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5973/Misljenje%20Zastitnika%20gradjana.pdf>.

⁷⁵ Извештај Комитета УН против тортуре, 47 и 48 седница, UN Doc A/67/44 (2012); Извештај Специјалног извештоца УН за тортуру за 2012. годину, UN Doc A/22/53 (2013).

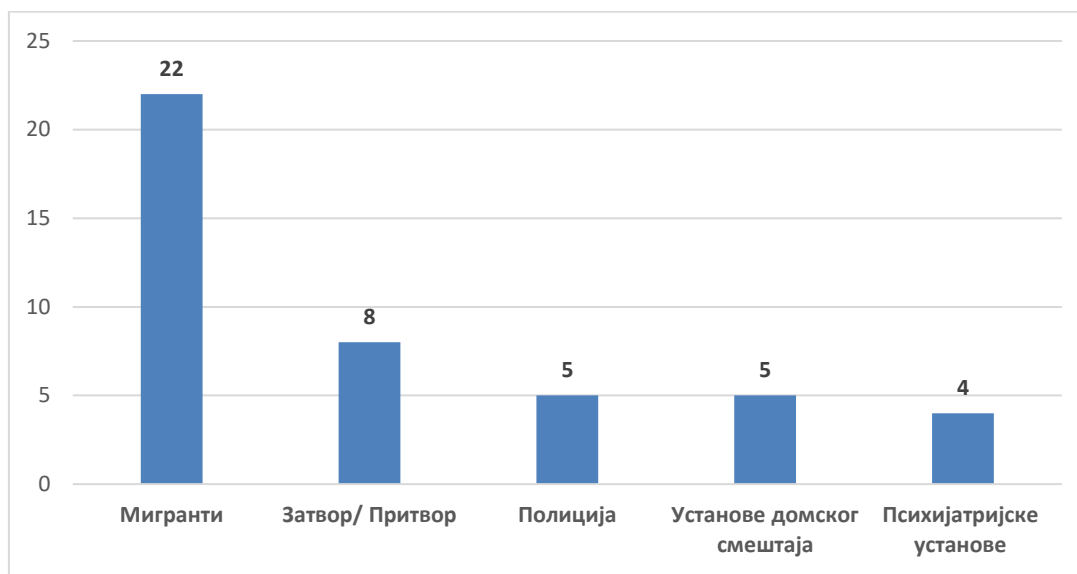
- **Министарство правде** треба да у сарадњи са **Министарством здравља** спроведе активности у циљу организационог измештања служби за здравствену заштиту из завода за извршење кривичних санкција;
- **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са унапређењем материјалних услова смештаја лица лишених слободе, у оним заводима за извршење кривичних санкција у којима ти услови нису у потпуности усклађени са важећим стандардима (то се посебно односи на стање у IV павиљону Казнено-поправног завода у Сремској Митровици);
- **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција** треба да притвореницима и осуђенима распоређеним у затвореним одељењима затвора омогући довољно расположивих активности, као и боравак током дана у заједничким просторијама са осталим осуђеницима, односно притвореницима са којима им због вођења кривичног поступка суд није ограничио контакт;
- **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција** треба да унапреди спровођење третмана према осуђеним лицима, посебно индивидуални и групни васпитни рад;
- **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција** треба да настави са унапређењем пружања здравствене заштите осуђеним и притвореним лицима;
- **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција** треба да омогући да осуђенице и малолетници казну издржавају што ближе месту њиховог пребивалишта или да у постојећим околностима предузме активности ради проширивања видова комуникације у правцу реалног остваривања права осуђеница и малолетника на контакт са породицом и права деце на одржавање личних односа са мајкама;
- **Министарство правде, Управа за извршење кривичних санкција** треба да обезбеди да сва лица са менталним сметњама која издржавају казну затвора буду измештена из редовног затворског режима;
- **Министарство здравља** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу унапређења примене мере физичког спутавања везивањем пацијената у психијатријским болницама;
- **Министарство здравља и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да, у поступку сарадње, унапреде прописе у циљу спровођења ефикасне „деинституционализације“;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да спроведе активности из своје надлежности у циљу измене Закона о социјалној заштити, тако да се пропишу услови, надлежност и поступак за принудно смештање и чување корисника у установама социјалне заштите домског типа;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере из своје надлежности у циљу доношења прописа којима ће се уредити услови и поступак ограничавања слободе кретања и физичког спутавања (везивања) корисника смештених у установе социјалне заштите домског типа;

- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да спроведе активности из своје надлежности у циљу прописивања забране примене изолације корисника у установама социјалне заштите домског типа;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да унапреди поступање центара за социјални рад у погледу пружања ефикасне старатељске заштите корисницима у установама;
- Надлежни органи треба да повећају број запослених у органима/установама како би према лицима лишеним слободе било омогућено поступање у складу са прописима и стандардима;
- Надлежни органи треба да унапреде поступање интерних контролних механизма.

4.5.1. НАЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

Током извештајног периода, Национални механизам за превенцију тортуре (НПМ) обавио је 44 посете установама у којима се налазе лица лишена слободе. Посећено је 5 полицијских управа и станица,⁷⁶ 8 завода за извршење кривичних санкција,⁷⁷ 4 установе социјалне заштите домског типа, од којих је једна установа посећена 2 пута током године⁷⁸ и 4 психијатријске болнице/одељења.⁷⁹ Такође, обављене су и 22 посете у циљу праћења поступања према избеглицама и мигрантима.⁸⁰

Графикон 8 - Посете НПМ



О обављеним посетама сачињено је 40 извештаја. Од овог броја, 4 извештаја односе се на поступање полиције према доведеним и задржаним лицима, 8 на поступање према притвореним и лицима на извршењу казне затвора, 9 извештаја се односи на рад психијатријских и установа социјалне заштите домског типа, док се 19 извештаја односи на поступање надлежних органа према мигрантима/тражиоцима азила.

⁷⁶ ПУ Крушевац, ПУ Ужице, ПС Земун, ПУ Нови Пазар и ПУ Сомбор.

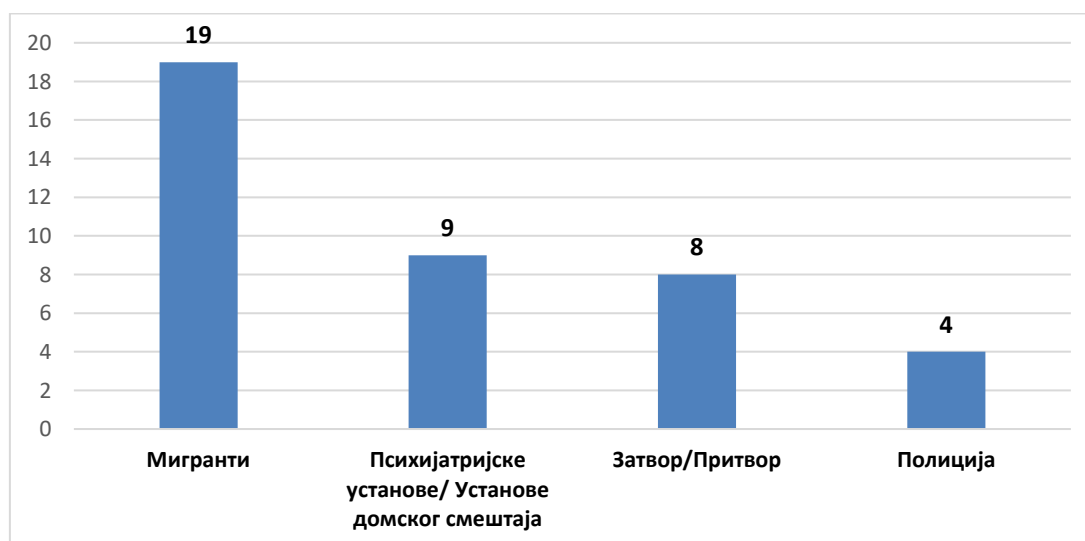
⁷⁷ ОЗ Крушевац, КПЗ Шабац, ОЗ Ужице, КПЗ Београд - Падинска Скела, ОЗ Зрењанин, ОЗ Нови Сад, ОЗ Нови Пазар и КПЗ Сомбор.

⁷⁸ ГЦ Крушевац, ГЦ Бежанијска коса, Дом за лица ометена у менталном развоју Тутин и Установа за децу и младе „Сремчица“ у редовној и *followe up* посети.

⁷⁹ Служба за психијатрију Опште болнице Крушевац, Служба за психијатрију Опште болнице „Др Лаза К. Лазаревић“ - Шабац, Специјална болница за психијатријске болести „Ковин“ и Специјалистичка амбуланта за ментално здравље Опште болнице у Панчеву.

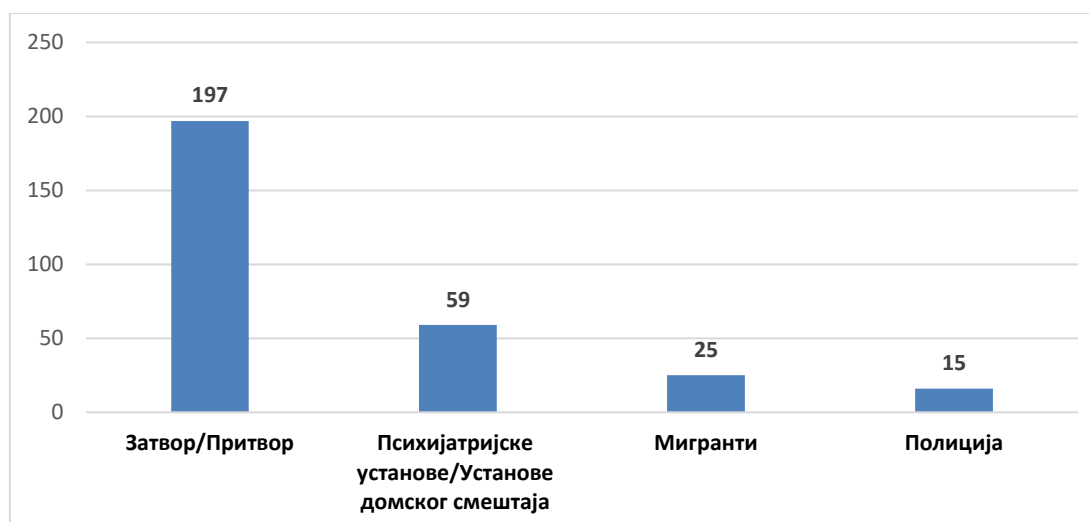
⁸⁰ ЦА Боговођа, ЦА Бања Ковиљача, ПЦ Прешево, ПЦ Бујановац, ПЦ Врање, ПЦ Босилеград, ПЦ Принциповац, ПЦ Адашевици, ПЦ Пирот, ПЦ Димитровград, ПЦ Обреновац (од тога један посета обављена је на Међународни дан миграната), РЦГП према Бугарској, ПЦ Дивљана, ПЦ Суботица, ПЦ Сомбор, ПЦ Кикинда, ГП Хоргош, ГП Келебија, ЦА Тутин, ЦА Сјеница, СГП Београд и транзитна зона на Аеродрому "Никола Тесла".

Графикон 9 - Извештаји НПМ у 2018. години



У извештајима из посета упућено је 296 препорука. Од тога, 197 препорука односе се на поступање према лицима на извршењу мере притвора и казне затвора, 15 препорука према лицима према којима су примењена полицијска овлашћења - довођење и задржавање у полицијским станицама, 59 препорука се односе на поступање према лицима која се налазе на смештају и лечењу у психијатријским установама и корисницима смештеним у установама социјалне заштите домског типа и 25 препорука се односе на унапређење стања у области миграција.

Графикон 10 - Упућене препоруке НПМ у 2018. години



АКТИВНОСТИ НАЦИОНАЛНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ ТОРТУРЕ

У извештајном периоду континуирани проблем у вези са полицијским задржавањем остале су просторије за извршење ове мере. Ипак, Министарство унутрашњих послова је предузело активности ради унапређења ситуације са просторијама, с обзиром на то да је током 2018. године донет Правилник о условима које

треба да испуњавају просторије за задржавање лица,⁸¹ као и да је реновирано 12 просторија у оквиру 4 полицијске управе⁸². НПМ похваљује и охрабрује Министарство да настави са унапређењем услова за боравак задржаних грађана.

Упутство о поступању према доведеним и задржаним лицима,⁸³ упркос бројним препорукама НПМ, је и даље неусклађено са стандардима Савета Европе, будући да су према Упутству полицијски службеници у обавези да присуствују лекарским прегледима грађана и да везују све грађане које транспортују. Поред тога, НПМ наилази на пропусте полицијских службеника у вођењу документације о поступку задржавања грађана.

Приликом посете ПУ Сомбор, утврђено је да су полицијски службеници ове ПУ имали обуку о поступању према особама са менталним сметњама, што НПМ посебно похваљује, имајући у виду да више година указује на потребу за овом специфичном обуком на нивоу целе полиције.

У складу са препорукама НПМ упућеним претходних година, нови Казнено-поправни завод у Панчеву је започео са радом у октобру 2018. године. Међутим, у Републици Србији и даље постоји велики број неадекватних објеката који се користе за смештај лица лишених слободе. НПМ је током својих посета уочио напоре завода да унапреде материјалне услове у којима бораве лица лишена слободе, али у неким заводима⁸⁴ они и даље нису у складу са домаћим и међународним стандардима. Исто тако, затворена одељења су углавном пренасељена. Осуђеници из затворених одељења и притвореници и даље највећи део дана проводе затворени у својим спаваоницама, уз минималан број организованих активности.

У већини посећених завода утврђен је недостатак службеника у Служби за здравствену заштиту, док се службеници третмана поред обављања редовних послова са осуђенима у заводу и даље ангажују да раде у повереничким канцеларијама. Услед наведеног, НПМ је током извештајног периода заводима и Управи за извршење кривичних санкција упућивао препоруке за повећање броја запослених, које су према наводима Управе и посећених завода спроведене или је њихова реализација планирана у 2019. години.

НПМ је приликом посета и у овом извештајном периоду утврдио да се у великим установама социјалне заштите на смештају налази велики број корисника на дуг период, иако не постоји ваљани правни основ, као и да нису направљени значајни помаци у процесу деинституционализације. Такође, у појединим установама социјалне заштите⁸⁵ смештајни услови и услови за очување приватности корисника су и даље незадовољавајући и нису у складу са важећим стандардима. У складу са препорукама НПМ, поједине установе⁸⁶ су одговориле Заштитнику грађана да ће уз помоћ надлежног министарства наћи средства како би се извршиле потребне реконструкције и унапредили смештајни услови за кориснике. Један од проблема, који је и даље актуелан у појединим установама социјалне заштите⁸⁷, јесте недостатак запослених за непосредан рад са корисницима. У складу са упућеним препорукама, посећене

⁸¹ „Службени гласник РС“, број 34/18.

⁸² ПУ Сремска Митровица, ПУ Крагујевац, ПУ Суботица и ПУ за град Београд.

⁸³ Број 7898/12-10 од 10. децембра 2012. године.

⁸⁴ КПЗ Београд - Падинска Скела, ОЗ Ужице, ОЗ Зрењанин, КПЗ Сомбор, ОЗ Крушевац и ОЗ Нови Пазар.

⁸⁵ Дом за лица ометена у менталном развоју Тутин и Установа за децу и младе „Сремчица“.

⁸⁶ Установа за децу и младе „Сремчица“.

⁸⁷ Дом за лица ометена у менталном развоју Тутин.

установе су обавестили НПМ да ће примењивати меру фиксације у складу са важећим прописима и стандардима и то искључиво као крајњу меру.

Након посета психијатријских одељења опшних болница⁸⁸ и Специјалне болнице за психијатријске болести „Ковин“, НПМ је добио обавештење од посећених установа да је поступљено по упућеним препорукама и да су унапређени материјални услови који омогућавају позитивно терапијско окружење. Министарство здравља је обавестило НПМ да су урађени пројекти за комплетне реконструкције зграда које су у најлошијем стању у Специјалној болници у Ковину. Наведеним реконструкцијама направиле се и мање собе са мањим бројем постеља, на који начин ће се испоштовати стандарди и поступити по препорукама НПМ.

НПМ је током извештајног периода наставио са праћењем положаја миграната у Србији. Током 2018. године настављен је тренд смањења прилива миграната у Србији,⁸⁹ а промењена је и њихова рута кретања према земљама Европске уније. Услед смањеног прилива миграната, Комесаријат за избеглице и миграције привремено је затворио три прихватна центра.⁹⁰ Такође, са смањењем броја миграната, значајно је побољшана и хигијена у центрима, што је била једна од препорука НПМ. Према подацима Министарства унутрашњих послова, укупан број регистрованих миграната од стране полиције од почетка 2018. године био је 8.432. Од тога, малолетних миграната је било 2.475, док је пунолетних мигранткиња било 559. У поступку реадмисије, Република Србија је у 2018. години преузела укупно 2.631 лица (2.165 својих држављана и 466 држављана трећих држава). Највише их је ушло у земљу преко Аеродрома „Никола Тесла“ - њих 1.849. У истом периоду, из Републике Србије у Републику Бугарску је враћено 23 страних држављана. У Прихватилиште за странце је током 2018. године упућено је 174 лица.

Комесаријат за избеглице и миграције је поступајући по препорукама НПМ⁹¹, успоставио евиденцију ванредних догађаја, за коју НПМ сматра да је значајна за правилно реаговање на догађаје у центрима за смештај миграната. Даље, поступајући по препорукама НПМ⁹², Комесаријат је посебну пажњу посветио исхрани миграната у прихватним центрима.

У извештајном периоду усвојен је нови Закон о странцима⁹³ којим су проширене надлежности НПМ. Новим Законом предвиђено је да НПМ врши надзор над поступком принудног удаљења странаца. У складу са тим, два представника НПМ су имала тренинг „Мониторинг принудног враћања“, који су организовали ФРОНТЕКС⁹⁴ и друге међународне организације које се баве заштитом избеглица и миграната. У циљу унапређење поступања према мигрантима, крајем извештајног периода НПМ упутио је Министарству унутрашњих послова мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о азилу и привременој заштити.⁹⁵

⁸⁸ Општа болница у Шапцу и Општа болница у Крушевцу.

⁸⁹ Према подацима МУП, од почетка 2018. године само је 251 лица поднело захтев за азил у Републици Србији.

⁹⁰ Прихватни центар у Прешеву, Прихватни центар у Димитровграду и Прихватни центар у Дивљани.

⁹¹ Извештај о посети ПЦ Бујановац, бр. 281-36/18; Извештај о посети ЦА Тутин, бр. 281-74/18; Извештај о посети ЦА Сјеница 281-73/18.

⁹² Извештај о посети ПЦ Адашевици, бр. 281-42/18; Извештај о посети ПЦ Босилеград, 281-38/18; Извештај о посети ПЦ Бујановац, бр. 281-36/18; ПЦ Пирот, 281-41/18; ПЦ Принциповац, бр. 281-43/18; ПЦ Врање, бр. 281-37/18.

⁹³ Члан 82, „Службени гласник РС“, број 24/182.

⁹⁴ The European Border and Coast Guard Agency (Европска агенција за заштиту граница и обале)

⁹⁵ Бр. 183-54/18 од 25. децембра 2018. године.

Представници НПМ су узели учешће у бројним међународним активностима у 2018. години, те је поводом 10 година постојања НПМ Словеније и НПМ Јерменије, Заштитник грађана учествовао на конференцијама које су поводом ових годишњица одржане у Љубљани, односно Јеревану, као и на регионалном састанку националних механизма за превенцију тортуре и организација цивилног друштва држава учесница ОЕБС -ау Милану под називом „Удруживање снага у циљу превенције тортуре и других облика злостављања у контексту имиграционог притвора“. Поред тога представници НПМ су узели учешће на радном састанку који је организовала Европска мрежа националних институција за људска права (ENNHRI) у циљу ажурирања података о стању и положају миграната у земљама чланицама радне групе за азил и миграцију; на конференцији „Мониторинг домова за смештај старих лица“, која је одржана у Немачкој у коорганизацији НПМ Немачке и Аустрије, као и у радионици „Оснаживање праћења препорука НПМ“ у Копенхагену, коју су организовали Међународни институт омбудсмана, Омбудсман Данске и Асоцијација за превенцију тортуре. Представник НПМ је прошао тромесечно усавршавање у НПМ Словеније, у оквиру Програма за запослене у државним органима земаља Западног Балкана који организује Европски фонд за Балкан.

Заштитник грађана је током извештајног периода присуствовао и на два састанка Мреже НПМ земаља југоисточне Европе, које је организовао НПМ Црне Горе, који је био и председавајући Мрежом током извештајног периода. Теме састанака Мреже биле су „Притвор у контексту миграција и делотворне алтернативе“ и „Превенција суицида и предозирање у установама детенције“. НПМ Србије је током извештајног периода био председавајући Медицинском групом Мреже.

Представници Националног омбудсмана Краљевине Холандије у извештајном периоду посетили су Заштитника грађана како би се упознали са положајем миграната и тражиоца азила у Србији.

Током године представници удружења Посматрачи националних механизма за превенцију тортуре⁹⁶ наставили су процену ефикасности рада НПМ Србије, започету током 2017. године. Овога пута, представници Удружења су пратили начин обављања посета неколико установа различитог типа и извештавања о обављеним посетама.

Заштитник грађана закључио је споразуме о сарадњи са удружењима за заштиту и унапређење људских права и слобода у обављању послова НПМ, која су изабрана поступком избора по Јавном позиву Заштитника грађана.⁹⁷ Заштитник грађана закључио је појединачне споразуме са Београдским центром за људска права, Комитетом правника за људска права, Иницијативом за права особа са менталним инвалидитетом МДРИ-С и Међународном мрежом помоћи – ИАН. Ова удружења учествују у посетама местима у којима се налазе или се могу наћи лица лишена слободе, сачињавању извештаја и препорука посећеним установама и надлежним министарствима.

⁹⁶ Observatory of national preventive mechanisms against torture (NPM Obs.).

⁹⁷ Доступно на: <https://npm.rs/attachments/article/769/Javni%20poziv%20NPM%202018.pdf>.

5. ОСТАЛЕ АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

5.1. ОБЛАСТ ГРАЂАНСКИХ И ПОЛИТИЧКИХ ПРАВА

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Правда и правосуђе

Заштитнику грађана обраћали су се грађани тражећи правну помоћ у вези са поступцима које воде или намеравају да покрену пред судовима и другим надлежним органима. У претходним годишњим извештајима Заштитник грађана је указивао Народној скупштини на потребу регулисања области бесплатне правне помоћи. Немогућност остваривања права на правну помоћ представља баријеру у приступу правди већем броју грађана, а нарочито материјално угроженом становништву и рањивим групама. Након низа покушаја да се ова област уреди, током 2018. усвојен је Закон о бесплатној правној помоћи⁹⁸, чија примена почиње 01. октобра 2019. године.

У притужбама се указује и на проблеме у вези са надзором који Министарство правде спроводи над радом судске управе, поступањем судова у предметима у прописаним роковима и поступањем по притужбама и представкама грађана. Грађани који користе правна средства предвиђена Законом о уређењу судова⁹⁹ и Судским пословником¹⁰⁰ изражавају незадовољство сматрајући да предвиђени механизми надзора, а нарочито последње инстанце - Министарства правде, нису делотворни, будући да се поступак надзора најчешће окончава прослеђивањем извештаја председника нижег, односно непосредно вишег суда притужиоцу, без заузимања става Министарства о основаности притужбе.

Повреда права на правично суђење, односно указивање на одређене неправилности у вођењу поступка од стране поступајућег судије, као и неправилности у судским одлукама и даље представљају предмет притужби. Најчешће се указује на погрешно утврђено чињенично стање и погрешну примену прописа. Међутим, уочава се да притужбе на неправилно вођење поступка или на мањкавост судске одлуке често представљају резултат погрешне перцепције грађана, проистекле из недовољног правног образовања или недостатка стручне правне помоћи. Неретко се притужбама износе и тврдње које указују на постојање корупције у правосуђу.

Заштитник грађана упутио је Министарству правде иницијативу¹⁰¹ за предузимањем мера из своје надлежности како би се одредбе Закона о прекршајима¹⁰² измениле, тако што би се изричито прописало да прекршајни налог лица које не прихвата одговорност за прекршај мора бити потписан да би поступак судског

⁹⁸ „Службени гласник РС“, број 87/18.

⁹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18, 87/18 и 88/18.

¹⁰⁰ „Службени гласник РС“, бр. 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16, 77/16, 16/18 и 78/18.

¹⁰¹ Иницијатива доступна на: <https://ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5817-inici-iv-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-iz-nu-z-n-pr-rsh-i-i-pr-vilni-br-scu-pr-rsh-n-g-n-l-g>.

¹⁰² „Службени гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16.

одлучивања био покренут. Истовремено је сугерисано и усклађивање Правилника о обрасцу прекршајног налога¹⁰³, уколико до измене Закона буде дошло.

Заштитнику грађана обрађали су се грађани изражавајући сумњу у правилност и законитост поступања јавних извршитеља, као и незадовољство радом Министарства правде у вези са поступањем по притужбама на рад јавних извршитеља и вршењем надзора над њиховим радом. Имајући у виду да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад јавних извршитеља, у таквим случајевима притужбе су одбациване због ненадлежности, уз упућивање на обраћање надлежним органима.

На основу притужби на рад Министарства правде, у вези са поступањем Министарства по притужбама на рад јавних извршитеља и вршењем надзора над њиховим радом, Заштитник грађана је констатовао да није обезбеђена функционалност у поступању Министарства, као ни доследна примена прописа којима је та област регулисана, те да у одређеном броју случајева Министарство не обавештава притужиоце о исходу поступања по притужби, већ им само прослеђује изјашњења прибављена од јавних извршитеља. Након покретања поступака контроле, Министарство је наведене пропусте отклањало. Заштитник грађана је стога указао Министарству правде на потребу доследне примене важећих прописа, посебно Правилника о надзору над радом јавних извршитеља¹⁰⁴, односно на потребу да у поступању по притужбама на рад јавних извршитеља јасно и ажурно обавештава притужиоце о исходу поступања по притужби, у складу са Правилником.

Релативно су честе притужбе које указују на несавестан или нестручан рад адвоката, при чему се из притужби не може увек закључити да ли су грађани користили расположива правна средства и са каквим исходом. У ситуацијама када су правна средства искоришћена, грађани се притужују на неблаговремено одлучивање адвокатских комора по пријавама на рад адвоката, као и на неблаговремено поступање Адвокатске коморе Србије као другостепеног органа. У поступцима контроле адвокатске коморе су оствариле законом прописану сарадњу са Заштитником грађана и отклањале уочене недостатке.

Финансије

Заштитник грађана је у овом извештајном периоду у више наврата покретао поступке контроле рада Министарства финансија, због неодлучивања у законском року о жалбама грађана против решења Пореске управе и локалних пореских администрација. Министарство финансија је остварило добру сарадњу са Заштитником грађана и отклањало уочене недостатке, али је истовремено указивало и на недовољан број службеника ангажованих на пословима другостепеног одлучивања. Заштитник грађана је о овом проблему и раније извештавао.

Уочена је потреба да порески органи унапреде писану комуникацију са грађанима, како приликом одлучивања о њиховим захтевима, тако и у ситуацијама када грађани желе да се информишу о стању свог пореског задужења и другим питањима у вези са обрачунавањем и плаћањем пореза. Нарочиту пажњу треба посветити примени прописа о достављању пореских управних аката, имајући у виду да учињене грешке могу довести до значајних штетних последица по права и интересе грађана.¹⁰⁵

¹⁰³ „Службени гласник РС“, број 13/14.

¹⁰⁴ „Службени гласник РС“, број 32/16.

¹⁰⁵ Препорука доступна на: <https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5856-p-r-s-upr-v-c-n-r-l-privr-n-duz-l-pib-gr-d-ninu-li-g-ni-b-v-s-il>.

Одређен број притужилаца указао је на кашњење пореских органа приликом одлучивања о захтевима за прекњижавање више плаћеног пореза, као и на кашњење приликом спровођења решења којима је одобрено прекњижавање. У најнеповољнијем положају су предузетници којима је обрачуната камата на порески дуг, док су истовремено имали преплату на другим рачунима, која није била благовремено прекњижена.

Део притужби односио се на незадовољство у вези са утврђивањем пореза на регистровано оружје грађанима који тврде да им је оружје украдено или привремено одузето. У току су активности Заштитника грађана на сагледавању постојећег правног оквира и разматрању оправданости његове измене, ради постизања вишег степена правне сигурности и ефикасније заштите права и интереса пореских обвезника. Министарству финансија упућено је мишљење¹⁰⁶, којим је указано на целисходност допуне прописа о одређивању месне надлежности пореских органа приликом утврђивања овог пореза.

Ни овај извештајни период није протекао без притужби на рад Пореске управе у вези са поступањем по пријавама грађана против послодаваца, због неплаћања доприноса за обавезно социјално осигурање. Иако се овај проблем појављује у мањој мери него ранијих година, Заштитник грађана сматра неопходним да Пореска управа континуирано предузима све мере и активности из своје надлежности, како би се дуговани доприноси благовремено наплатили од послодаваца који не испуњавају своје законске обавезе.¹⁰⁷

Притужιοци су, између осталог, истицали и то да су својевремено радили код послодаваца који нису редовно плаћали доприносе. Како би остварили право на пензију, били су принуђени да доприносе лично уплате. Касније „повезивања стажа“, односно уплата доприноса на основу закључка Владе¹⁰⁸, имала је за последицу да су доприноси за исти период били два пута плаћени. Притужιοци су се стога обраћали Пореској управи, захтевима за повраћај средстава која су лично уплатили. Пореска управа је и током 2018. одбијала такве захтеве уз образложење да су доприноси плаћени уз позив на ПИБ послодавца уместо на јединствени матични број грађана (ЈМБГ), иако су притужιοци своје уплатнице попунили у складу са упутством Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (РФ ПИО). Овакви примери дају повод за сумњу у функционалност договореног механизма сарадње између Пореске управе и РФ ПИО, који је имао за циљ решавање поменутих ситуација у интересу осигураника.

Заштитник грађана је током 2018. констатовао одређене пропусте у погледу остваривања и заштите права из радног односа пореских службеника, те је својим мишљењима¹⁰⁹ указао Пореској управи на начине њиховог превазилажења.

Унутрашњи послови

Заштитник грађана оцењује да је током извештајног периода у одређеној мери унапређено поступање Министарства унутрашњих послова у складу са Законом о

¹⁰⁶ Мишљење доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5653-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-z-n-p-r-zi-n-up-r-bu-drz-nj-i-n-sh-nj-d-b-r>.

¹⁰⁷ Препорука доступна на: <https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5862-p-r-s-upr-v-d-b-zb-di-d-p-sl-d-v-c-izvrshi-upl-u-d-prin-s>.

¹⁰⁸ Закључак бр. 401-6303/2015-2 од 18. 06. 2015. године.

¹⁰⁹ Мишљења доступна на: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5788-r-sp-r-div-nj-z-p-sl-n-g-n-sn-vu-pr-vn-g-i-pr-s-d-s-pri-nju-n-z-ni> и <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5819-p-sl-bus-vlj-n-g-disciplins-g-p-s-up-p-r-s-upr-v-bil-u-b-v-zi-d-pri-uzi-c-vr-i-n-r-d>.

општем управном поступку¹¹⁰ (ЗУП), те да је, за разлику од ранијих година, у мањој мери приметно одлучивање о захтевима грађана мимо форме коју закон налаже. Међутим, и у 2018. је уочено да су грађани дописима уместо решењима обавештавани о томе да им захтев не може бити усвојен, чиме им је ускраћена могућност коришћења правног средства – жалбе (двостепеност у одлучивању) и онемогућено касније вођење управног спора. Након покренутих поступака контроле, МУП је отклонио недостатке и поводом таквих захтева доносио управне акте. Значајна је континуирана едукација полицијских службеника у вези са доследном и уједначеном применом ЗУП-а у свим ситуацијама када су за то испуњени законски услови.

Заштитник грађана такође сматра да је неопходна темељна и критичка анализа другостепених поступака у МУП-у. У одређеним случајевима, иако су евидентне мањкавости у првостепеном одлучивању, другостепени органи су одбијали жалбе. Констатовано је да се у образложењима другостепених решења понављају формулације типског карактера, независно од утврђеног чињеничног стања и прописа који су у конкретном случају примењени, што свакако не доприноси остваривању законом установљене контроле рада првостепених органа.

Заштитник грађана констатовао је да се у одговорима које МУП упућује подносиоцима притужби на рад полицијских службеника најчешће не наводе радње које су предузете поводом притужбе, нити им се предочавају чињенице од значаја за одлучивање о њеној основаности. И поред тога, уочава се да је вођење притужбених поступака у одређеној мери унапређено у односу на претходни извештајни период. У формалном смислу, тај поступак се спроводи у складу са одредбама Закона о полицији¹¹¹ и Правилника о начину поступања у току притужбеног поступка¹¹², док у материјалном смислу повремено долази до одступања у односу на правила струке и принципе добре управе. Министарству је у више наврата сугерисано да је у интересу грађана, полицијских службеника и самог Министарства да се притужбени поступци спровode у складу са законом, без постојања сумње у њихов ток или исход. Потребно да МУП развија и јача интерне механизме контроле свог рада, због чега Комисија за решавање притужби треба да обрати пажњу на разлоге због којих се притужилац не саглашава са записником о разматрању притужбе. Целисходно је размотрити и ситуације када се одлука Комисије разликује у односу на записник о разматрању притужбе, односно испитати разлоге за постојање различитих ставова.

У 2018. измењен је Закон о полицији¹¹³ и донет Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова¹¹⁴. Заштитник грађана је у извештајном периоду примио и одређен број притужби које се односе на Закон о оружју и муницији¹¹⁵. Незадовољство грађана односило се како на садржину, тако и на примену одредаба тог закона, односно на компликовану процедуру пререгистрације оружја, а у извесној мери и на поступање полицијских службеника по поднетим захтевима. Уочено је да је МУП доносио решења о одузимању оружја у складу са прописима о општем управном поступку, али је у више случајева оружје одузимао због безбедносних разлога. Заштитник грађана је у таквим случајевима сугерисао Министарству да обрати нарочиту пажњу на ситуације у којима се оружје одузима на основу дискреционе оцене

¹¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18.

¹¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

¹¹² „Службени гласник РС“, број 54/17.

¹¹³ Закон о изменама и допунама Закона о полицији, „Службени гласник РС“, број 24/18 и Закон о изменама и допунама Закона о полицији, „Службени гласник РС“, број 87/18.

¹¹⁴ „Службени гласник РС“, број 24/18.

¹¹⁵ „Службени гласник РС“, број 20/15.

полицијских службеника, односно на основу претходно извршене безбедносне провере.

Током извештајног периода вођени су поступци контроле у више случајева у којима МУП у законском року није одлучио о захтевима за пријем у држављанство, отпуст из држављанства, добијање пасоша¹¹⁶, промену пребивалишта, регистрацију возила, добијање лиценце за вршење послова службеника обезбеђења¹¹⁷ и др. Такође, примљено је и више притужби којима је изражено незадовољство због обавезе замене таблица које су садржале латинична слова Č, Ć, Š, Ž, Ђ, Ў и W. Заштитник грађана је поводом тога упутио МУП-у иницијативу¹¹⁸ за брисање релевантних одредаба Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила¹¹⁹, како би се изједначио период важења регистарских таблица које садрже наведена слова са таблицама које их не садрже.

Део притужби односио се на неодлучивање о захтевима грађана за брисање података из оперативних евиденција МУП-а. Имајући у виду да је у 2018. години донет Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова¹²⁰, потребна је континуирана едукација полицијских службеника и потпуније сагледавање и контрола примене наведеног закона унутар МУП-а.

Размотрене су притужбе грађана који су незадовољни због тога што је, према њиховом мишљењу, МУП против њих неосновано подносио захтеве за покретање прекршајног поступка. И поред тога што о одговорности ових лица одлучује надлежни прекршајни суд, при чему Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад правосудних органа, у одређеним случајевима, а након извршеног увида, оцењено је да су захтеви сачињени на основу претпоставки, уместо на основу јасно и потпуно утврђеног чињеничног стања, а да су у појединим случајевима погрешно наведени чланови закона у односу на чињенични опис прекршаја. Заштитник грађана сматра да је неопходно да МУП континуирано прати исход покренутих прекршајних поступака, као и судску праксу прекршајних судова, имајући у виду да терет трошкова неосновано вођеног прекршајног поступка пада на терет буџетских средстава, односно свих грађана.

У 2018. Заштитник грађана је примио већи број притужби запослених у Министарству унутрашњих послова који су изразили незадовољство због неодлучивања о захтевима за доношење решења о годишњој оцени рада. У једном броју случајева Министарство је наведене пропусте отклонило након покретања поступака контроле. Притужбама запослених у МУП-у такође се указује на неодлучивање о захтевима за остваривање права на солидарну помоћ, односно на неблаговремено поступање по жалбама на решења којима је одлучивано о правима и обавезама запослених из радног односа. Заштитник грађана је у вези са изнетим проблемима указао Министарству на обавезу поштовања прописаних рокова за поступање по захтевима и жалбама запослених, нарочито имајући у виду потребу благовременог

¹¹⁶ Препоруке доступне на: <https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5951-inis-rs-v-unu-r-shnjih-p-sl-v-d-l-ni-n-d-s-prili-izd-v-nj-p-s-sh-gr-d-ni-i-u-sv-licn-i-nu-i-u-sl-v-d>.

¹¹⁷ Препоруке доступне на: <https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5892-up-n-sn-v-n-dbi-z-h-v-pri-uzi-c-z-izd-v-nj-lic-nc-z-p-sl-v-sluzb-ni-b-zb-d-nj>.

¹¹⁸ Иницијатива доступна на: <https://ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/5974-inici-iv-z-sh-i-ni-gr-d-n-z-iz-n-pr-vilni-r-gis-r-ci-i-rnih-i-pri-ljucnih-v-zil>.

¹¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 69/10, 101/10, 53/11, 22/12, 121/12, 42/14, 108/14, 65/15, 95/15, 71/17, 44/18 и 63/18.

¹²⁰ „Службени гласник РС“, број 24/18.

остваривања и заштите њихових права. У том смислу је упућено и мишљење¹²¹ Жалбеној комисији Владе.

И даље није решено питање полицијских службеника којима је престао радни однос у складу са раније важећим прописима, због безбедносних сметњи или покретања кривичног поступка, а који нису правноснажно осуђени за дело које им је стављено на терет, односно ослобођени су одговорности. Својим обраћањима бивши полицијски службеници траже враћање на рад.

Одбрана

У извештајном периоду створене су нормативне претпоставке за решавање дугогодишњег проблема корисника војних пензија којима је, услед недостатака у правној регулативи, обрачун пензија вршен на неповољнији начин због уништених података о висини личног дохотка током НАТО бомбардовања.

Изменама Закона о пензијском и инвалидском осигурању¹²² које су ступиле на снагу 2018. године, прописан је другачији начин израчунавања годишњег личног коефицијента за осигуранике за које у матичној евиденцији нису утврђени подаци о заради, накнади зараде, односно основици осигурања за поједине календарске године. Како произилази из усвојених законских решења, као и информација које су објављене на интернет страни Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања¹²³ могуће је закључити да ће се за израчунавање годишњег личног коефицијента у годинама за које не постоје подаци о заради, уместо просечне или најниже, односно гарантоване зараде, што је био до сада случај, узимати просечни годишњи лични коефицијент осигураника.

Повод за обраћања Заштитнику грађана представљале су и тврдње о незаконитости и/или неправилности у прописима којима се уређује право на накнаду за увећане трошкове становања, као и на неравноправно остваривање права на новчану помоћ. Током времена мењан је Правилник о решавању стамбених потреба запослених у Министарству одбране и Војсци Србије¹²⁴, као и услови за решавање њиховог стамбеног питања. У важећем Правилнику искључена је могућност добијања зајма као начина за решавање стамбеног питања, чиме су притужιοци углавном незадовољни. Министарство одбране обавестило је Заштитника грађана да је формирана радна група за израду нацрта новог Правилника о решавању стамбених потреба у Министарству одбране и Војсци Србије, која ће размотрити све модалитете и примљене иницијативе за решавање стамбених питања, укључујући и могућност доделе зајма. Заштитник грађана изражава очекивање да ће прописи чије усвајање се очекује отклонити уочене проблеме и допринети потпунијем и ефикаснијем решавању стамбених потреба запослених.

У одређеном броју случајева, када су у питању притужбе у вези са остваривањем права из радног односа, притужιοци су најчешће упућивани на обраћање Инспекторату одбране, као органу надлежном за вршење инспекцијског надзора над применом закона и других прописа којима се уређују радни односи, имајући у виду да

¹²¹ Мишљење доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5966-dr-db-z-n-n-d-pr-v-z-lb-n-isi-i-vl-d-d-n-d-n-s-r-sh-nj-z-lbi>.

¹²² „Службени гласник РС”, број 73/18.

¹²³ Доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/obavestenja/obaveze-rfpio-prema-zatecenim-korisnicima-i-osiguranicima-po-zakonu-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-pio-stupio-na-snagu-3092018-godine>.

¹²⁴ „Службени војни лист”, бр. 14/14, 31/15 и 9/17.

притужии пре обраћања Заштитнику грађана нису користили расположива правна средства.

Сарадња Министарства одбране са Заштитником грађана може се оценити као конструктивна, при чему је одређен број поступака контроле окончан обуставом након што су отклоњени уочени недостаци у раду.

Здравље

И у току 2018. године грађани су указивали на немогућност остваривања права из обавезног здравственог осигурања и то у вези са заказивањем специјалистичко-консултативних прегледа услед недовољног броја термина код лекара специјалиста.

Упркос чињеници да је у 2016. години сачињен и упућен Посебан извештај Заштитника грађана о раду механизма за заштиту права пацијената са препорукама¹²⁵, којим је, између осталог, указано и на законску обавезу савета за здравље, годишњи извештај о раду за 2016. годину и 2017. годину доставило је тек педесетак локалних савета за здравље. Примљени извештаји се разликују по садржини и форми, те у највећем броју случајева не пружају значајне податке на основу којих би се могло утврдити функционисање механизма за заштиту права пацијената. Такође, многи савети се баве искључиво праћењем рада саветника за заштиту права пацијената и разматрањем његовог извештаја и поред значајно ширег спектра овлашћења.

Поступајући по притужбама, Заштитник грађана је уочио проблем са којим се сусреће више од двадесет здравствених установа из Плана мреже здравствених установа¹²⁶, као и њихови запослени због блокаде рачуна услед дуговања која те здравствене установе нису у могућности да измире. У вези са тим, Министарство здравља је указало овом органу да је доношење два системска закона у процедури - Закона о здравственој заштити и Закона о здравственом осигурању, кроз које Министарство покушава да пронађе решење за уочене пропусте у руковођењу здравствених установа.

Заштитник грађана је, поступајући по притужби, утврдио да се уплата доприноса за лица која се укључују у обавезно здравствено осигурање¹²⁷ врши директно на рачун Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО), а да орган не располаже комплетним подацима о плаћеним доприносима за та лица. У мишљењу¹²⁸ упућеном РФЗО, Заштитник грађана је указао да је неопходно да поменути орган предузме све неопходне мере за измену подзаконског акта¹²⁹ и стварање услова за несметано и комплетно вршење увида у податке о уплатама извршеним на рачун организације обавезног здравственог осигурања од стране организационих јединица РФЗО, а ради омогућавања овере исправа о здравственом осигурању тим лицима укљученим у обавезно здравствено осигурање без достављања доказа да је доспели допринос плаћен. РФЗО је, након упућеног мишљења Заштитника грађана, донео

¹²⁵ Доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/4608-2016-02-22-12-37-32>.

¹²⁶ Према информацији Министарства здравља достављеној у предмету 133-215/17, прилог акта број 072-00-80/2018-05 од 06.12.2018. године.

¹²⁷ Члан 23. Закона о здравственом осигурању „Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 - испр., 57/11... и 10/16 - др. закон.

¹²⁸ Мишљење доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5667-p-r-bn-iz-n-pr-vilni-cinu-i-p-s-up-u-u-ljuciv-nj-u-b-v-zn-zdr-vs-v-n-sigur-nj-lic-nisu-b-v-zn-zdr-vs-v-n-sigur-n>.

¹²⁹ Чл. 7. Правилника о начину и поступку укључивања у обавезно здравствено осигурање лица која нису обавезно здравствено осигурана „Службени гласник РС“, бр. 24/06, 68/06 - др. правилник, 95/07 и 23/09.

Правилник о начину и поступку укључивања у обавезно здравствено осигурање лица која нису обавезно здравствено осигурана.¹³⁰

У извештајном периоду, Заштитник грађана упутио је Министарству здравља мишљење на Предлог стратегије за превенцију и контролу ХИВ инфекције и АИДС-а у Републици Србији (2018-2025) са Акционим планом за спровођење Националне стратегије у периоду 2018- 2021.¹³¹ Поздрављени су напори и одлука Министарства да предложи Влади доношење Националне стратегије, а превасходно због тога што је овај орган, на основу информација доступних широј јавности, као и обавештења добијених од представника цивилног сектора, уочио проблеме са којима се сусрећу особе инфициране вирусом ХИВ-а. Заштитник грађана је поступајући по сопственој иницијативи, од Министарства здравља, Републичког фонда за здравствено осигурање и Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ затражио достављање информација о питањима од овог јавноздравственог значаја.¹³² Како је Националном стратегијом, као једном од мера за обезбеђивање специфичног циља, предвиђено смањење броја нових ННВ инфекција - превенција предвиђена доступност ПЕП (пост-експозициона профилакса) и ПрЕП (пре-експозициона профилакса) свим особама којима је неопходна профилакса антиретровирусних лекова (АРВ), Заштитник грађана је истакао да је мишљења да ће ова мера омогућити пуну примену релевантних прописа којима је регулисана заштита становништва од заразних болести, односно хемиопрофилактика. Такође, Заштитник грађана је мишљења да усвајање Водича за дијагностику и лечење особа које живе са ХИВ-ом, обезбеђивање приступа лечењу свим дијагностикованим особама инфицираних ХИВ-ом у складу са Водичем, укључивање додатних савремених АРВ лекова регистрованих у Србији и измена индикација за примену АРВ лекова са Листе лекова који се прописују и издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања, представља значајно унапређење активности у лечењу особа инфицираних ХИВ-ом.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- **Министарство правде** треба да обезбеди функционалност надзора над радом судске управе, односно надзора над поступањем судова у предметима у прописаним роковима и над поступањем по притужбама и представкама грађана;
- **Министарство правде** треба да обезбеди функционалност надзора над радом јавних извршитеља и доследну примену прописа којима је регулисано поступање по притужбама на рад јавних извршитеља и вршење надзора над њиховим радом;
- **Министарство финансија** и органи управе у његовом саставу треба да унапреде остваривање писане комуникације са грађанима што, између осталог, подразумева доследну примену прописа о државној управи, општем и посебним управним поступцима и канцеларијском пословању, уз правилну квалификацију примљених поднесака и благовремено одлучивање и достављање писаних одговора подносиоцима;

¹³⁰ „Службени гласник РС“, број 44/18.

¹³¹ Доступно на: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5827-hiv-aids>.

¹³² Акт Заштитника грађана број 24631 од 26. 6. 2017. године и број 22254 од 10. 7. 2018. године.

- **Пореска управа** треба да доследно спроводи све мере и активности из своје надлежности у циљу благовремене и ефикасне наплате доприноса за обавезно социјално осигурање у ситуацијама када послодавац то не учини;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да, приликом планирања изворних прихода, воде рачуна о економском стању и материјалним приликама пореских обвезника, а **локалне пореске администрације** треба да посвете више пажње остваривању комуникације са грађанима и законитом и правилном одлучивању о њиховим захтевима;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди потпуну и доследну примену прописа о управном поступку приликом одлучивања о правима, обавезама и правним интересима грађана, како у првостепену, тако и у другостепену поступку;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да, приликом одлучивања по слободној оцени, води рачуна о границама и циљу својих овлашћења;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди да управе у саставу Дирекције полиције редовно комуницирају, едукују и контролишу полицијске управе по линији рада, а нарочито у погледу поступања по захтевима странака;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да даље развија и јача механизме контроле свог рада, односно поступање Комисије за решавање притужби;
- **Министарство унутрашњих послова** треба да обезбеди потпуну и доследну примену прописа приликом одлучивања о правима и обавезама полицијских службеника и других запослених у Министарству;
- **Министарство здравља и органи јединица локалне самоуправе** треба да континуирано обезбеђују неопходне услове за несметан и квалитетан рад саветника за заштиту права пацијената и савета за здравље;
- **Министарство здравља** треба да спроводи редовне периодичне анализе ефеката примене Закона о правима пацијената, у циљу ефикасног и законитог остваривања права пацијената и унапређивања рада механизма за заштиту њихових права.

5.2. ОБЛАСТ ЕКОНОМСКО-ИМОВИНСКИХ ПРАВА

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Грађевинарство

Непоступање по захтевима грађана на начин и у роковима прописаним Законом о општем управном поступку као и поступање супротно принципима добре управе и даље је основни разлог обраћања Заштитнику грађана у овој области.

У циљу спречавања даљег неоправданог пролонгирања доношења законитих одлука као последице оваквог поступања, Заштитник грађана је упутио препоруку Секретаријату за урбанизам и грађевинске послове града Београда да без одлагања одлучи о предлогу притужиоца за понављање поступка, по којој је наведени орган поступио.¹³³ Такође, из сличне процесне ситуације проистекла је притужба на рад Општинске управе општине Чајетина, која је пропустила да одлучи по предлогу за понављање поступка. И у овом случају након упућивања препоруке контролисани орган је донео одлуку по захтеву притужиоца.

Због дугогодишњег непоступања Општинске управе општине Бујановац по налогу другостепеног органа (Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре) и одуговлачења доношења одлуке у поновном поступку, Заштитник грађана је упутио препоруку по којој ова јединица локалне самоуправе није поступила.¹³⁴

Овакви случајеви указују да органи управе, игнорисањем поднетих захтева грађана или занемаривањем упутстава другостепених органа, и даље поступају произвољно и супротно интересима грађанима, иако је законом јасно прописана обавеза преиспитивања, као и рокови одлучивања о сваком поднетом захтеву.

Новоусвојеним изменама Закона о озакоњењу објеката¹³⁵ предвиђена је могућност да градови који у свом саставу имају градске општине, могу поверити спровођење овог поступка градским општинама. Ове измене имају за циљ да допринесу већој ефикасности, те остаје да се прати да ли ће пружити очекиване ефекте у погледу окончања поступка озакоњења. Међутим, Заштитник грађана је уочио да су ван домашаја измена Закона о озакоњењу остали објекти уписани на основу Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђени без грађевинске дозволе¹³⁶, а за које није поднет захтев за озакоњење, на шта је указао упућивањем мишљења.¹³⁷

Неизвршење административних решења о рушењу и након препоруке Заштитника грађана¹³⁸ (па и у случајевима када је захтев за озакоњење правноснажно одбијен), услед пропуштања да се буџетом предвиди довољна средства за те намене, као

¹³³ Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5722-s-r-ri-z-urb-niz-i-gr-d-vins-p-sl-v-gr-d-b-gr-d-b-z-dl-g-nj-d-p-n-vi-p-s-up-p-z-h-vu-pri-uzi-c>.

¹³⁴ Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5723-psh-ins-upr-v-psh-in-bu-n-v-c-n-pri-r-n-dug-ni-dlucil-p-z-h-vu-gr-d-nin>.

¹³⁵ „Службени гласник РС”, бр. 96/15 и 83/18.

¹³⁶ „Службени гласник РС”, бр. 25/13 и 145/14.

¹³⁷ Мишљење доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5894-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-cr-z-n-iz-n-i-d-pun-z-n-z-nj-nju-b>.

¹³⁸ Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/3383-2014-06-26-14-01-44>.

неблаговременно и неуспешно спровођење поступака јавних набавки за избор извршилаца ових радова, и даље су константна препрека за доследну примену Закона о планирању и изградњи.¹³⁹

Катастар

Ефекти унапређења нормативног оквира у овој области, преласком од 1. јула 2018. године на систем електронског уписа у катастар непокретности, са становишта примљених притужби за сада се не могу потпуно сагледати имајући у виду кратак временски период примене.

С обзиром на то да службе за катастар непокретности, као првостепени орган и Републички геодетски завод, у односу на своју другостепену надлежност за решавање по жалбама на решења служби за катастар непокретности, још увек нису обезбедили услове за ажурно поступање, те се прописани рокови за одлучивање и даље вишеструко прекорачују. Поступањем Заштитника грађана по притужбама због неодлучивања у законом прописаним роковима великом броју грађана омогућено је ефикасније остваривање права. Након сазнања да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада, надлежни органи су предузимали неопходне мере из своје надлежности у циљу ефикасног и благовременог поступања и тиме отклањали пропусте у свом раду.

Неуједначена пракса и недоследна примена одредби Закона о општем управном поступку у службама за катастар непокретности и неуважавање права грађана на једнаку правну заштиту и правно средство нарочито је изражено у погледу поступања по захтевима за исправку грешака у одржавању катастра непокретности.

Заштита животне средине

Заштитник грађана је у области заштите животне средине, и у протеклој години, примио притужбе којима се указује на идентичне проблеме који се тичу загађења воде, ваздуха и земљишта, непријатних мириса, буке (углавном из угоститељских објеката), одлагања комуналног отпада, као и квалитета воде за пиће. И даље се притужбама често изражава незадовољство грађана извршеним мерењима (нивоа буке или загађујућих материја у ваздуху) сумњајући да се истима манипулише.

Значајније законодавне активности из секторских закона у овој области су изостале и у 2018. години, али је важно истаћи две новине. Једна новина се тиче доношења Закона о грађевинским производима¹⁴⁰ који је снази од 6. новембра 2018. године, чији је један од разлога за доношење управо стандардизација грађевинских производа на начин да се у објекте уграђују само они производи који испуњавају, између осталог, и захтеве заштите животне средине, а што је било и предмет упућеног мишљења Заштитника грађана¹⁴¹. Друга новина се тиче доношења Закона о накнадама за коришћење јавних добара¹⁴² у којем су обједињене све накнаде које су досад биле у појединачним прописима, укључујући и накнаде из области заштите животне средине, са намером увођења транспарентнијег система јавних прихода, као и предвидивости трошкова пословања. Имајући у виду да је примена овог закона отпочела 1. јануара 2019.

¹³⁹ „Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14 и 83/18.

¹⁴⁰ „Службени гласник РС”, број 83/18.

¹⁴¹ Мишљење доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/3530-2014-10-31-14-27-09>.

¹⁴² „Службени гласник РС”, број 95/18.

године, при чему се одредбе које се односе на накнаду за заштиту и унапређивање животне средине примењују почев од 2. марта 2019. године, ефекти примене овог прописа се тек имају уочити.

И поред пружања извесне финансијске подршке од стране Министарства заштите животне средине јединицама локалне самоуправе посредством Зеленог фонда¹⁴³, и даље је свеprisутан проблем недостатка кадровских и финансијских капацитета који су главни фактор спотицања у достизању жељених услова заштите животне средине.

Заштитник грађана је на основу покренутих поступака контроле установио да су пријаве поводом буке све учесталија појава, као и да постоји недовољан број инспектора, али и да грађани често изражавају сумњу и бојазан у исправност и тачност обављених мерења нивоа буке. Упркос тим проблемима, дуго најављиване измене Закона о заштити од буке у животној средини¹⁴⁴, којима би се ови недостаци отклонили, још увек нису донете.

У циљу заштите уставом загарантованог права грађана на здраву животну средину, а тиме и заштите права на потпуно и објективно обавештавање о њеном стању, Заштитник грађана је у мишљењу¹⁴⁵ упућеном Министарству заштите животне средине и Агенцији за заштиту животне средине истакао да је потребно предузети све неопходне мере ради успостављања и одржавања Националног регистра извора загађивања и Националног инвентара ненамерно испуштених дуготрајних органских загађујућих супстанци, који ће садржати све податке о свим загађујућим материјама о којима се извештава, као и прорачун вредности емисија свих ненамерно испуштених дуготрајних органских загађујућих супстанци.

Реституција

Притужбе грађана у области реституције указују, и у овом извештајном периоду, на проблем враћања имовине који се односи на враћање комасираног земљишта. Влада Републике Србије је у протеклој години донела Уредбу¹⁴⁶, којом су ближе уређени критеријуми за враћање пољопривредног, односно шумског земљишта које је било предмет комасације, чиме је унапређен нормативни оквир у овој области. На овај начин, прецизирани су критеријуми који су до сада били нејасни у поступку реституције, а поводом чега је и Заштитник грађана својевремено из истог разлога, односно чињенице да је у поступку враћања комасираног земљишта било отежано идентификовати парцеле, још 12. марта 2015. године Народној скупштини Републике Србије упутио Предлог измена и допуна Закона о враћању одузете имовине и обештећењу.¹⁴⁷

Привреда

Агенција за привредне регистре је од 1. октобра 2018. године почела да примењује (без изузетака) одредбе Закона о привредним друштвима о покретању и

¹⁴³ Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије („Службени гласник РС“, број 91/16).

¹⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10.

¹⁴⁵ Мишљење доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5805-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-spr-v-d-n-n-r-l-r-d-rg-n-u-v-zi-s-izbi-nj-p-z-r-n-d-p-ni-i-vinc-u-b-gr-du>.

¹⁴⁶ Уредба о критеријумима за утврђивање површине пољопривредног и шумског земљишта у поступку враћања одузете имовине („Сл. гласник РС“, број 29/2018).

¹⁴⁷ Предлог измена Закона доступан на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/zakonske-i-druge-inicijative/3728-2015-03-12-09-16-12>.

вођењу поступка принудне ликвидације по службеној дужности у случају недостављања финансијских извештаја од стране привредних друштава. Тиме је после више од годину дана почела да поступа по препорукама Заштитника грађана¹⁴⁸.

Притужбе Заштитнику грађана указују да је остало нерешено питање статуса предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, која су Законом о приватизацији изузета из поступка приватизације. Ова предузећа већ дуже време нису у стању да без помоћи државе опстану на тржишту, због чега постоји бојазан да ће се у потпуности угасити.

Такође, Министарство привреде и Министарство финансија још увек нису установили модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа.

Рударство и енергетика

У погледу снабдевања електричном енергијом, најчешће притужбе које грађани упућују на рад ЈП „Електропривреда Србије“ односе се на неоправдану обуставу испоруке електричне енергије, искључење са дистрибутивног система и покретање поступка принудне наплате потраживања за испоручену електричну енергију преко јавног извршитеља.

Такође, ЈП „Електропривреда Србије“ у појединим случајевима не поступа благовремено по захтевима грађана за промену корисника бројила, за накнаду причињене штете или по приговору на обуставу испоруке електричне енергије, због чега су грађани захтевали помоћ од Заштитника грађана. Након покретања поступка надзора над његовим радом, ово јавно предузеће би по правилу доставило тражену одлуку или одговор.

Још увек није решен проблем који се односи на недостатак могућности постизања споразума и измирења дуга на рате, посебно у ситуацијама када до корекције рачуна долази услед грешке овлашћених лица дистрибутера, имајући у виду финансијске утицаје које учињене неправилности могу извршити на купце, на шта Заштитник грађана указује годинама уназад и о чему је састављен и посебан извештај.¹⁴⁹

Такође, изменама Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом потребно је омогућити грађанима који су у поступку реституције постали титулари права својине на непокретностима, а које су оптерећене неизмиреним дугом за утрошену електричну енергију, да закључе уговор о снабдевању електричном енергијом.

Локална самоуправа

Као и у претходним извештајним периодима, значајан део притужби из ове области и даље сведочи о незадовољству грађана ефикасношћу поступања инспекцијских органа јединица локалне самоуправе по иницијативама за вршење инспекцијског надзора над применом локалних и републичких прописа, а нарочито о,

¹⁴⁸ Препоруке доступне на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4710-2016-04-27-11-37-10> и <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4828-2016-07-25-12-57-26>.

¹⁴⁹ Посебан извештај Заштитник грађана „Проблеми у остваривању права потрошача – купаца електричне енергије са препорукама“ доступан на: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4288-2015-08-19-13-26-56>.

и даље присутној, пракси неспровођења извршних решења, пре свега комуналне и грађевинске инспекције.

Заштитник грађана је, у извештајном периоду, у препорукама упућеним појединим градским општинама Града Београда (Управа Градске општине Палилула, Управа Градске општине Звездара, Управа Градске општине Земун) утврдио да је, као и ранијих година, једна од главних препрека принудном спровођењу извршних решења недостатак материјалних средстава, док се у случајевима када су та средства обезбеђена, она првенствено усмеравају за извршење решења којима је угрожен јавни интерес. У том смислу, препорукама је органима градских општина, као и Секретаријату за инспекцијске послове Градске управе града Београда¹⁵⁰ указано на потребу проактивног деловања с циљем обезбеђивања материјалних средстава и предузимања других мера како би извршна решења била спроведена у што краћем року. По упућеним препорукама није поступљено, чиме су реална и оправдана очекивања грађана да ће органи ефикасно спроводити сопствена решења остала неостварена.

У овом извештајном периоду био је приметан изостанак сарадње појединих јединица локалне самоуправе са Заштитником грађана, упркос законској обавези. Наиме, Заштитнику грађана су, у одређеним случајевима, информације које су неопходне за остваривање његове контролне, односно превентивне улоге, достављане тек након неколико упућених дописа са накнадним роковима за достављање тражених информација. То је био случај са Општином Велика Плана, Општином Бујановац и Општином Земун, док је појединим случајевима изостанак сарадње био потпун (Општина Прибој, Градска управа Града Београда).

Када је реч о притужбама из домена изворних надлежности јединица локалне самоуправе, оне се у највећем броју односе на обављање комуналних делатности и рад вршилаца тих делатности, односно јавних комуналних предузећа. Такође, грађани су неретко указивали на недовољну ангажованост органа јединица локалне самоуправе како би, нарочито у сеоским и руралним подручјима, била обезбеђена адекватна комунална и путна инфраструктура. Имајући у виду да су оснивачи јавних комуналних предузећа јединице локалне самоуправе које и врше надзор над радом истих неопходно је да јединице локалне самоуправе преузму већи степен ангажовања у контроли рада локалних јавних предузећа. Приметно је такође и да у овом домену надлежности јединица локалне самоуправе постоји проблем са недовољним средствима у буџету што отежава спровођење пројеката и побољшање животног стандарда, поготово у сеоским подручјима.

Државна управа

На основу примљених притужби у протеклој години уочено је да управна инспекција у оквиру Министарства државне управе и локалне самоуправе не предузима све мере и овлашћења предвиђена Законом о управној инспекцији¹⁵¹,

¹⁵⁰ Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5627-psh-in-p-lilul-d-b-z-dl-g-nj-spr-v-di-r-sh-nj-un-ln-insp-ci-i-s-ps-v-n-dlu>.

Препорука, доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5705-psh-in-zv-zd-r-b-z-dl-g-nj-d-spr-v-di-r-sh-nj-un-ln-insp-ci-i-s-ps-v-n-dlu>;

Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5759-upr-v-gr-ds-psh-in-z-un-d-pr-duz-sv-r-z-spr-v-d-nj-d-inis-r-ivn-g-izvrsh-nj-izvrshn-g-r-sh-nj-d-lj-nj-z-insp-ci-s-p-sl-v>.

¹⁵¹ „Службени гласник РС”, бр. 87/11.

поводом чега је Заштитник грађана упутио Управном инспекторату препоруку, по којој је орган поступио и предузео мере у циљу унапређења рада органа.¹⁵²

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Иако по члану 17. став 3. Закона о Заштитнику грађана, Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине и Владе, Заштитник грађана сматра да би било корисно да наведени органи размотре његове предлоге.

- **Влада** треба да настави са радом на реформисању стечајног законодавства, како би пронашла модел којим ће бити обезбеђена најпотпунија и најефикаснија контрола рада стечајних управника током спровођења стечајног поступка;
- **Влада и Министарство привреде** треба да што хитније пронађу и почну да примењују најбољи модел за исплату потраживања евидентираних у складу са Уредбом о евидентирању доспелих неизмирених обавеза друштвених предузећа по извршним пресудама за потраживања из радних односа;
- **Влада и Министарство привреде** треба да заврше поступак приватизације привредних друштава који су проглашени за субјекте приватизације од стратешког значаја;
- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да обезбеди довољно финансијских средстава у буџетима на свим нивоима власти за административно извршење решења о рушењу бесправних објеката;
- **Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре** треба да предузме мере у циљу јачања превентивне функције грађевинске инспекције;
- **Министарство заштите животне средине и Агенција за заштиту животне средине** треба да предузму све неопходне мере ради успостављања и одржавања Националног регистра извора загађивања и Националног инвентара ненамерно испуштених дуготрајних органских загађујућих супстанци, на начин да исти садрже податке о свим загађујућим материјама о којима се извештава;
- **Министарство заштите животне средине и Агенција за заштиту животне средине** треба да предузму све неопходне мере у циљу доношења недостајућих стратегија и планских аката из области заштите животне средине;
- **Министарство заштите животне средине** треба да користи све расположиве механизме у циљу даљег пружања финансијске подршке јединицама локалне самоуправе у области управљања отпадом;
- **Министарство заштите животне средине** треба да предузме све неопходне мере у циљу доношења најављених измена Закона о заштити од буке у животној средини;
- **Министарство рударства и енергетике** треба да предложи измену Уредбе о условима испоруке и снабдевања електричном енергијом како би се грађанима који су у процесу реституције постали титулари права својине на непокретностима које су оптерећене неизмиреним дугом за утрошену електричну енергију, омогућило закључење уговора о снабдевању електричном

¹⁵² Препорука и примљени одговори органа доступни на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5948-upr-vni-insp-r-ni-spr-v-insp-ci-s-i-n-dz-r-i-r-sp-l-g-sluzb-ni-s-zn-nji>.

енергијом, док би наплату неизмирених потраживања енергетски субјект морао захтевати од лица које је дуг и начинило;

- **Републички геодетски завод** треба да предузме неопходне мере из своје надлежности у циљу успостављања механизма ефикасног и благовременог поступања по изјављеним жалбама, у складу са одредбама Закона о општем управном поступку;
- **Републички геодетски завод** треба да обезбеди да службе за катастар непокретности, поштујући оправдана и разумна очекивања која грађани имају, благовремено одговоре на захтеве и писмена обраћања грађана, водећи рачуна да их правилно и потпуно информишу о њиховим правима и обавезама;
- **ЈП „Електропривреда Србије“** треба да, сходно Закону о енергетици, обезбеди да се приговори грађана разматрају на начин који обезбеђује законито, правилно, савесно, поштено, непристрасно и благовремено поступање и уздржавање енергетског субјекта од свих активности којима се, током решавања потрошачког спора, потрошачу може нанети материјална и нематеријална штета;
- **Јединице локалне самоуправе** приликом усвајања буџета треба да предвиде довољан износ средстава за административно извршење донетих решења о рушењу нелегално изграђених објеката, као и извршење решења комуналних инспекција;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде да поступци јавних набавки за извођење радова на рушењу објеката буду спроведени у законским оквирима и роковима;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да ради ефикаснијег спровођења сопствених решења, размотре могућност оснивања јавних предузећа која би се у оквиру својих делатности бавила и принудним спровођењем решења, односно у случајевима када већ постоје јавна предузећа која испуњавају законске, кадровске и техничке услове за принудно спровођење решења, да им повере извршавање ових послова;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да благовремено и одговорно планирају буџетска средства у циљу равномерног извршавања свих обавеза које произилазе из, законом утврђене, изворне или поверене надлежности;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да поштују законом предвиђену обавезу сарадње са Заштитником грађана у поступцима које овај орган спроводи, дајући на тај начин свој допринос заједничком циљу заштите и унапређења права грађана;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде благовремен и координисан рад свих својих органа и служби, тако што ће вршити послове надзора над њиховим радом и утврђивати појединачну одговорност запослених за настале пропусте, као и да грађанима надокнаде штету која услед пропуста наступи;
- **Јединице локалне самоуправе** треба да користе своја законска овлашћења у вршењу надзора над радом предузећа којима су повериле обављање комуналних делатности и да предузимају мере како би обезбедиле да иста поступају у свему у складу са законом и подзаконским актима којима је уређена конкретна област;

- **Јединице локалне самоуправе** треба да у складу са Законом о локалној самоуправи организују службе правне помоћи и на тај начин обезбеде грађанима остваривање Уставном зајемченог права на правну помоћ;
- **Секретаријат за послове легализације објеката Градске управе града Београда** треба да у свом будућем раду испуњава своју обавезу сарадње са Заштитником грађана, тако што ће благовремено у остављеним роковима одговарати на акте овог органа и достављати све податке којим располаже, а који су од значаја за поступке које Заштитник грађана води;
- **Надлежни органи** треба да преузму одговорност за неадекватно чување архивске грађе због чега грађани у поступку реституције трпе штету у виду немогућности прибављања неопходних докумената, те предложи начин на који би тај недостатак био отклоњен (изменама закона којима би се предвидео неки супсидијарни начин као доказ о одузетој имовини).

5.3. ОБЛАСТ СОЦИЈАЛНИХ И КУЛТУРНИХ ПРАВА

АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Права младих

Млади се и даље суочавају са незапослености и економским проблемима, неусклађеношћу знања, вештина и компетенција које се стичу током образовања са потребама тржишта рада и ниском социјалном укљученошћу и поред низа мера и активности које спроводи Министарство омладине и спорта. Конкретније, горући проблеми са којима се суочава овај део популације у Републици Србији су недовољно развијене услуге превенције болести зависности и ризичног понашања, услуге помоћи и подршке младима у посебно осетљивим ситуацијама, превенције и заштите менталног и репродуктивног здравља, немогућност здравствене заштите на терет обавезног здравственог осигурања младим особама које не раде, не налазе се на редовном школовању и живе са члановима породице.

Права по основу рада

Заштитнику грађана грађани су се и у овом извештајном периоду, као и претходних година, најчешће притуживали због неисплаћивања, односно нередовног исплаћивања зарада и неуплаћивања доприноса за социјално осигурање, злостављање на раду, као и отказа уговора о раду. Услед недостатка финансијских средстава за измирење обавеза послодаваца према запосленима, радници најчешће не могу наплатити своја потраживања из радног односа, нарочито у ситуацијама када се ради о предузећима која су у реструктурирању и стечају и којима су блокирани рачуни.

Грађани су подносили притужбе и на рад инспекције рада, због неажурног и неефикасног рада, до којег долази и због недовољног броја инспектора рада у Републици Србији. Постојећи број инспектора није довољан за успешно вршење како контролне, тако и превентивне функције наведеног органа.

Заштитник грађана је по сопственој иницијативи покренуо поступак контроле рада органа власти поводом учесталих случајева тешких случајева повреда радника.¹⁵³ Влада Србије усвојила је Стратегију безбедности и здравља на раду за период од 2018. до 2022. године са Акционим планом¹⁵⁴, а министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања формирао је Радну групу за израду Нацрта закона о осигурању од повреда на раду ради накнаде штете¹⁵⁵, јер је уочено у пракси да радници који претрпе повреду на раду своја права у вези са накнадом штете могу да остваре само покретањем дуготрајних судских поступака, а породице смртно страдалих радника тешко остварују ова права.

Овај орган је приликом контроле рада Националне службе за запошљавање утврдио да наведена организација приликом одлучивања о захтевима за учешће у јавним позивима за реализацију програма стручне праксе не доноси образложене одлуке са поуком о правном леку. Заштитник грађана сматра нужним да Национална

¹⁵³ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/5865-p-sh-lic-r-zi-hi-n-dg-v-r-n-dl-znih-z-b-zb-dn-s-i-z-sh-i-u-r-dni-n-r-du>.

¹⁵⁴ Доступно на: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/201901/strategija_bezbednosti_i_zdravlja_na_radu_u_rs_za_riod_2018-2022_godine_1.pdf.

¹⁵⁵ Доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/zelimo-najbolje-za-nase-gradjane>.

служба за запошљавање своје поступање у случајевима реализације јавних позива који се односе на активну политику запошљавања уведе у оквире управног поступка, те је упутио препоруку да убудуће одлуке по захтевима по јавним позивима који се односе на спровођење мера активне политике запошљавања доноси у форми образложеног управног акта са поуком о правном леку.¹⁵⁶ По препоруци Заштитника грађана није поступљено.

Заштитник грађана је упутио мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима¹⁵⁷ ради побољшања појединих предвиђених решења. Конкретније, указано је да принцип једнаке доступности радних места треба да буде остварен у пуном обиму тако што би се посебном одредбом прописале афирмативне мере за групе грађана које се налазе у неједнаком положају у друштву, као што је то учињено у важећем Закону о запосленима у јавним службама.

Такође, упућено је и мишљење на Нацрт закона о платама државних службеника и намештеника¹⁵⁸ с циљем унапређења и јачања службеничког система, као и ради отклањања уочених недостатака при уређењу појединих права запослених у државним органима попут права на плату. У вези с тим, Заштитник грађана је пружио подршку напорима да се контролне функције органа јавне власти ојачају, сматрајући да је неопходно да се могућност увећања коефицијента због одговорности у остваривању контролне функције, који је Нацртом закона предвиђен за одређене контролне органе, предвиди и за државне службенике у Стручној служби Заштитника грађана. Такође, Заштитник грађана је изнео примедбе у делу који прописује буџетска ограничења плата, накнада и других примања државних службеника и намештеника. Овде треба напоменути и да је поново дошло до одлагања примене кровног закона у овој области - Закона о систему плата запослених јавном сектору услед чега је дошло до одлагања уједначавања плата у јавном сектору по принципу „иста плата за исти посао“.

Заштитник грађана је, подржавајући напоре предлагача да унапреди социјални дијалог ради заштите социјалних, економских и права из радног односа, упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања мишљење на Нацрт закона о штрајку,¹⁵⁹ указујући на потребу да се одређене одредбе Нацрта допуне, прецизирају и усагласе са Законом о раду.

Пензијско и инвалидско осигурање

Грађани су у извештајном периоду кроз поднете притужбе указивали на исте проблеме у раду и поступању Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (у даљем тексту: Фонд ПИО), са којима су се суочавали и претходних година, као што су: неблаговремено поступање приликом одлучивања о захтевима, ретроактивно утврђивање обавезе уплате доприноса, повраћај преплаћеног износа пензије без доношења решења, утврђивање и престанак својства осигураника пољопривредника, немогућност остваривања права из пензијског и инвалидског

¹⁵⁶ Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5967-nsz-d-d-n-si-dlu-s-br-zl-z-nj-i-p-u-pr-vn-l-u>.

¹⁵⁷ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5873-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-cr-z-n-iz-n-i-d-pun-z-n-drz-vni-sluzb-nici>.

¹⁵⁸ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5864-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-cr-z-n-pl-drz-vnih-sluzb-ni-i-n-sh-ni>.

¹⁵⁹ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5802/Nacrt%20zakona%20o%20strajku.pdf>.

осигурања лица која су део или целокупни стаж остварила на Косову и Метохији услед недостатака података о стажу и заради.

Заштитник грађана је, у циљу унапређења рада и отклањања уочених пропуста упутио Фонду ПИО препоруку да убудуће води уредну и ажурну евиденцију о осигураницима, обвезницима плаћања доприноса и корисницима права и проверава тачност података унесених у пријаве за матичну евиденцију, на начин предвиђен законом. Фонду ПИО је препоручено и да одлуке доноси у законом предвиђеном року, као и да увек и по службеној дужности, о преплаћеном износу пензије донесе образложен управни акт, са поуком о правном леку. По овој препоруци Заштитника грађана није поступљено.¹⁶⁰

Заштитник грађана је упутио Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Канцеларији за Косово и Метохију и Фонду ПИО мишљење у вези са остваривањем права из пензијског и инвалидског осигурања лица која су део или целокупни стаж остварила на Косову и Метохији¹⁶¹, а којима услед општепознатих околности исти није евидентиран у матичној евиденцији Фонда ПИО и због тога није признат у стаж осигурања.

Народна скупштина је 29. септембра 2018. године донела Закон о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању.¹⁶² Овим законом превазиђени су неки од проблема на које је Заштитник грађана указивао ресорном министарству и Фонду ПИО, а који су уочени током вишегодишњег рада на притужбама из области пензијског и инвалидског осигурања. Ступањем на снагу ових измена престаје и овлашћење Фонда да принудно наплаћује неуплаћене доприносе обуставом трећине пензије. Контрола уплате доприноса за социјално осигурање је у надлежности Пореске управе, а корисници ће примати пензију сразмерно периодима осигурања за које су уплаћени доприноси. Једна од значајних измена је и ограничавање привремености решења о пензији. То значи да у случају да се у року од три године од правноснажности привременог решења не утврде недостајуће чињенице, износ пензије постаје коначан по службеној дужности. На проблем великог броја привремених решења, који се често погоршавао настајањем преплаћеног износа, по доношењу решења о коначном износу пензије, грађани су указивали од почетка рада овог органа.

Један од чешћих разлога за обраћање овом органу, током протекле године, био је и недостатак података о стажу, зарадама, накнадама зарада за поједине периоде, због чега корисницима пензија није могуће одредити пензију у пуном обиму. Овај проблем значајно је умањен изменом члана 66. став 2. Закона о пензијском и инвалидском осигурању, којим је прописано да се за ове осигуранике, уместо јединице или најниже основице, узима њихов просечни годишњи лични коефицијент, што свакако представља праведнији начин обрачуна. Овде се најчешће ради о притужбицима који су део стажа остварили на подручју Косова и Метохије, о припадницима МУП-а и војним лицима, али и о онима који су радили у предузећима која више не постоје, а документација о њиховим запосленима не постоји ни у архивима. Изменама је такође прописано да ће се наведена одредба односити и на затечене кориснике, који у вези са

¹⁶⁰ Препорука доступна на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5921-n-zurni-r-d-rf-pi-rshi-n-c-l-pr-vn-sigurn-s-i-gr-d-n>.

¹⁶¹ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5964-z-sh-i-ni-gr-d-n-upu-i-ishlj-nj-inis-rs-vu-z-r-d-z-p-shlj-v-nj-b-r-c-i-s-ci-ln-pi-nj-nc-l-ri-i-z-s-v-i-hi-u-i-r-public-f-ndu-z-p-nzi-s-i-inv-lids-sigur-nj>.

¹⁶² „Службени гласник РС”, број 73/18.

тим могу да се обратe Фонду ПИО захтевом за измену решења у складу са овом одредбом, у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Сходно Одлуци Уставног суда¹⁶³, која је донета по предлогу Заштитника грађана а којом се утврђује да одредба члана 4. Одлуке о утврђивању својства осигураника и обавези плаћања доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање¹⁶⁴ није у сагласности са Уставом и законом, Фонд ПИО је започео са доношењем решења којима осигураницима престаје обустава 1/3 месечног износа пензије.

Највише интересовања међу пензионерима изазвало је укидање Закона о привременом уређивању начина исплате пензија, који је престао да важи чланом 53. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању¹⁶⁵.

Просвета

Као и током претходних, и у овом извештајном периоду, настављена је добра сарадња између Заштитника грађана и Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као и установа образовања и васпитања и високошколских установа. Просветни органи и установе на захтеве Заштитника грађана одговарају благовремено и достављају тражене информације, а настављена је и пракса да се спорна питања успешно и делотворно разрешавају на заједничким састанцима.

Просветни органи и установе у великом броју случајева отклањали су пропусте у свом раду одмах по сазнању да је Заштитник грађана покренуо поступак контроле њиховог рада. Међутим, и у овом извештајном периоду уочено је да органи и установе нису делотворно и у законом прописаним роковима одговарали на све захтеве и поднеске грађана.

И даље се као проблем јавља неблаговремено поступање Министарства просвете, науке и технолошког развоја и ENIC/NARIC Србија (Центра за информисање о признавању иностраних високошколских и средњошколских исправа и признавање у сврху запошљавања) по захтевима за признавање страних високошколских исправа ради запошљавања. Заштитник грађана је током овог извештајног периода кроз поступке контроле пратио решавање проблема који су се јавили у вези са поступком професионалног признавања страних високошколских исправа у области права. За признавање страних високошколских исправа у области права, у Републици Србији до сада није постојао одговарајући законски оквир, а у циљу превазилажења проблема формирана је радна група чији је циљ дефинисање стандарда професионалног признавања у области права. Резултати рада радне групе су инкорпорирани у Закон о професијама од посебног интереса за Републику Србију¹⁶⁶. У току је доношење подзаконских аката који ће уредити поступак.

Притужбама је такође указивано и на проблеме у вези са издавањем високошколских исправа, неблаговремено поступање високошколских установа по поднесцима и захтевима студената и запослених, као и на неправилности и незаконитости у поступцима избора у звања наставника и сарадника на високошколским установама. Проблеми са којима су се суочавали свршени студенти у вези са остваривањем права на ослобађање обавезе враћања студентског кредита

¹⁶³ ИУО-279/2016, од 21. 12. 2017. године.

¹⁶⁴ „Службени гласник РС“, број 43/11.

¹⁶⁵ „Службени гласник РС“, број 73/18.

¹⁶⁶ „Службени гласник РС“, број 73/18.

превазиђени су након састанака Заштитника грађана и представника Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

У току извештајног периода донет је Закон о националном оквиру квалификација Републике Србије.¹⁶⁷ Националним оквиром квалификација Републике Србије обухваћени су сви нивои и врсте квалификација и омогућена је њихова интеграција и координација. Истовремено, Национални оквир квалификација је и ослонац за унапређење образовног система и функционалног повезивања образовања и тржишта рада. Заштитник грађана је у својим претходним годишњим извештајима указивао на потребу успостављања Националног оквира квалификација Републике Србије.¹⁶⁸

Запослени у установама образовања и васпитања, и у овом извештајном периоду, обрађали су се Заштитнику грађана због немогућности допуне норме радног времена и преузимања, смањења фонда часова, престанка радног односа, неправилности у поступку спровођења конкурса за заснивање радног односа, покретања дисциплинских поступака, остваривања права на отпремнину. Такође, примљен је и одређени број притужби којима је указано на злостављање на раду. Заштитнику грађана су се обрађали и представници репрезентативних синдиката у просвети указујући, између осталог, и на проблеме који су се јавили у поступку утврђивања репрезентативности синдиката, који су отклоњени након састанка Заштитника грађана са представницима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

И даље је уочен проблем да због смањеног броја просветних инспектора Министарства просвете, науке и технолошког развоја и увећаног обима посла, није могуће у очекиваном обиму остварити надзор над радом просветних инспектора којима је поверен посао. И даље се појављују случајеви у којима просветни инспектори не утврђују адекватно чињенично стање или налажу неадекватне мере које доводе до повреде права грађана. У једном случају, Заштитник грађана утврдио је да је просветни инспектор, на основу непотпуно утврђеног чињеничног стања, школи наложио меру која није била извршива. По препорукама које је Заштитник грађана упутио просветна инспекција је поступила и отклонила пропуст у раду.

Заштитник грађана је у извештајном периоду упутио Министарству просвете, науке и технолошког развоја мишљења на Нацрт закона о уџбеницима¹⁶⁹ и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ученичком и студентском стандарду¹⁷⁰, у циљу унапређења квалитета образовања и већег остваривања права ученика и студената.

Социјална заштита

Стање у области социјалне заштите и у овом извештајном периоду обележавају неадекватан број запослених у установама социјалне заштите и лоши услови рада. Повећан је и број притужби корисника услуга и права из области социјалне заштите, који указују на неблаговремено и нестручно поступање запослених у социјалној заштити. Не постоји довољан број услуга подршке на локалном нивоу који би побољшао положај корисника у заједници. Тим поводом Заштитник грађана је покретао поступке контроле рада центара за социјални рад и јединица локалне

¹⁶⁷ „Службени гласник РС“, број 27/18.

¹⁶⁸ Годишњи извештаји Заштитника грађана доступни на:

<https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

¹⁶⁹ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5641-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-udzb-nici>.

¹⁷⁰ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5932-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-iz-n-i-d-pun-z-n-uc-nic-i-s-ud-n-s-s-nd-rdu>.

самоуправе, током којих су у одређеном броју случајева пропусти отклањани, посебно када је реч о услугама материјалног карактера. Тако је, поступајући по препоруци Заштитника грађана, Центар за социјални рад у Меровици отклонио пропусте у раду и унапредио је своје поступање приликом пријема захтева и одлучивања о правима у области социјалне заштите, тако што је својим интерним актом прецизирао поступање запослених приликом пријема захтева.

Заштитник грађана је у циљу унапређења права грађана у овој области упутио Министарству за рад, запошљавање, социјална и борацка питања мишљења на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити.¹⁷¹ У мишљењу је указано на могуће правце побољшања предложених решења у Нацрту овог закона и додатног прецизирања појединих одредби из аспекта унапређења и заштите људских права.¹⁷²

Култура

Заштитник грађана је и у овом извештајном периоду примио велики број притужби на неажурно поступање Јавне медијске установе Радио-телевизија Србије. Мере штедње и законско ограничавање запошљавања у јавном сектору значајно отежавају поступање по захтевима грађана за ослобађање обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис.¹⁷³

Поступајући по притужбама грађана као и по сопственој иницијативи, Заштитник грађана је уочио да медији често објављују медијски садржај којим се врећа част, достојанство, углед или приватност, као и садржај који врећа достојанство жртве, као и да изостаје адекватна заштита људских права и права детета у тим случајевима. Заштитник грађана је у циљу превазилажења наведеног проблема упутио Министарству културе и информисања мишљење да би се, изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима, којима би се прописале одговарајуће санкције за повреду обавеза и забрана прописаних овим законом, унапредило остваривање и заштита права на приватност као и права детета на заштиту од штетних садржаја и информација прописаних Конвенцијом УН о правима детета¹⁷⁴.

ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

- **Министарство здравља** треба да, у сарадњи са другим органима власти, интензивира активности на сузбијању, превенцији и подршци младима у борби против болести зависности и свих облика насиља;
- **Министарство здравља и Републички фонд за здравствено осигурање** треба да обезбеде да се младе особе, као посебно осетљива популација, здравствено осигуравају као чланови породице осигураника, односно на терет буџета Републике Србије, када не могу бити осигурани по другим основима;
- **Министарство омладине и спорта, Министарство за рад, запошљавање, борацка и социјална питања, Национална служба за запошљавање и Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузму мере

¹⁷¹ Доступно на <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5973-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-cr-u-z-n-iz-n-i-d-pun-z-n-s-ci-ln-z-sh-i-i>.

¹⁷² Још увек није дошло до подношења предлога овог закона.

¹⁷³ Напомене ради, у решавању наведеног проблема Заштитник грађана је у 2016. години упутио препоруке Јавној медијској установи Радио-телевизија Србије.

¹⁷⁴ Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/6000-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-iz-n-i-d-pun-z-n-vn-inf-r-is-nju-i-di-i>.

како би се обезбедила већа доступност средњег и високог образовања, стручног усавршавања, запошљавања и samozapošljavanja младих;

- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Пореска управа** треба да остваре квалитетнију сарадњу и размотре стварање ефикаснијих механизма како би послодавци ажурно уплаћивали зараде и доприносе за обавезно социјално осигурање запосленима;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме све активности ради јачања положаја Инспектората за рад, пре свега кроз запошљавање већег број инспектора за рад;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере и обезбеди већи број превентивних надзора и мера у области заштите и безбедности на раду;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања у сарадњи са Министарством пољопривреде и Фондом ПИО** треба да припреми измене постојећег нормативног оквира, у циљу превазилажења проблема пољопривредних осигураника и корисника пољопривредних пензија;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да врши надзор над законитošћу рада и аката Фонда ПИО у вези са препорукама које је Заштитник грађана упутио;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да предузме мере како би се обезбедио одговарајући број запослених у установама социјалне заштите и како би се побољшао њихов радно-правни и материјални положај;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Републички завод за социјалну заштиту** треба да обезбеде различите облике обука и стручног усавршавања за запослене, посебно имајући у виду раније дате препоруке Заштитника грађана;¹⁷⁵
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања** треба да обезбеди да установе социјалне заштите о правима из области социјалне заштите одлучују ажурно и благовремено;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и јединице локалне самоуправе** треба да обезбеде услове и предузму све активности, самостално или у сарадњи, како би се повећавао број сервиса подршке на локалном нивоу;
- **Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и јединице локалне самоуправе** треба да омогуће доступније и брже остваривање права на материјалну подршку грађанима који се задесе у стању тешке животне и материјалне угрожености;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање;

¹⁷⁵ Препоруке дате Посебним извештајем о обукама за стицање и унапређење знања и компетенција за превенцију, сузбијање и заштиту жена од насиља у породици и партнерским односима, доступно на: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/4613-2016-02-26-10-48-42>.

- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се на све захтеве грађана упућене Министарству, установама образовања и васпитања и високошколским установама одговара делотворно и у законом прописаним роковима.
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди благовремено и делотворно поступање просветних инспектора;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди и успостави делотворни систем за редовно и благовремено испуњавање обавеза Републике и јединица локалне самоуправе према установама образовања и васпитања;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме све мере како би се унапредио положај просветних радника, квалитет образовања и остваривање и заштита права ученика;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја и високошколске установе** треба да предузму мере у циљу делотворног информисања студената о њиховим правима и механизмима заштите;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да обезбеди да се по захтевима грађана за професионално признавање страних високошколских исправа одлука доноси у законом прописаном року;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да интензивира активности на примени начела инклузивног образовања у свим нивоима образовног процеса, укључујући и високо образовање;
- **Министарство просвете, науке и технолошког развоја** треба да предузме мере како би се обезбедила већа доступност средњег и високог образовања, стручног усавршавања, запошљавања и samozapoшљавања младих;
- **Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије** треба да, одмах по сазнању о могућем кршењу закона од стране писаних и електронских медија, предузимају законом предвиђене мере у циљу заштите права грађана и санкционисања незаконитог поступања; **Јавна медијска установа Радио-телевизија Србије** треба да обезбеди да одлуке које донесе буду јасне и образложене, као и да поступа по захтевима грађана у законом прописаним роковима;
- **Регулаторно тело за електронске медије** треба да се стара о заштити малолетника и поштовању достојанства личности у програмима који се приказују посредством радија и телевизије и да предузима законом предвиђене мере према емитерима који не поступају у складу са законом;
- **Фонд ПИО** треба да оствари делотворну сарадњу са осталим организацијама обавезног социјалног осигурања и Пореском управом, у циљу размене података и усаглашавања рада и поступања, у циљу ефикаснијег и свеобухватнијег остваривања права грађана из пензијског и инвалидског осигурања;
- **Фонд ПИО** треба и даље да предузима активности у циљу побољшања рада, ажурнијег вођења матичне евиденције и ефикаснијег поступања по захтевима грађана за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, уз унапређивање међусобне сарадње филијала и ефикасније сарадње са иностраним фондовима;

- **Национална служба за запошљавање** треба да у свим случајевима одлучивања о правима у потпуности поступа у складу са начелима општег управног поступка и принципа добре управе;
- **Надлежни органи** треба да до краја 2019. године заврше дугогодишњи процес развоја и унапређења службеничког система у јавној управи, заснованог на деполитизацији, професионализацији и принципу „иста плата за исти посао“ и отпочну са пуном применом.

6. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

6.1. САРАДЊА СА ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА ЧИЈИ РАД ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА НЕ КОНТРОЛИШЕ

Народна скупштина у протекле четири године није разматрала Годишњи извештај Заштитника грађана, супротно одредби члана 58. Закона о Народној скупштини¹⁷⁶ и одредбама чл. 238. и 239. Пословника Народне скупштине.¹⁷⁷

У јулу 2014. Народна скупштина је Закључком поставила основе система праћења извршавања препорука Заштитника грађана. Закључком је одређена обавеза Владе да једном у шест месеци извести Народну скупштину о извршавању препорука Заштитника грађана. Заштитник грађана нема сазнања да ли је Влада поступала према Закључку Народне скупштине у 2018. години.

Заштитник грађана бележи сарадњу са Одбором за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу који је у мају 2018. године разматрао Годишњи извештај за 2017. годину. Одбор за права детета није разматрао годишњи извештај Заштитника грађана за 2017. годину у делу који се односи на права детета, што је од нарочитог значаја за остваривање права детета у Републици Србији.

Заштитник грађана истиче сарадњу са Одбором за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, који је 2. марта 2018. године Заштитнику грађана одобрио тражени број запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана за 2018. годину, у складу са Законом о начину утврђивања максималног броја запослених у јавном сектору и Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана, чиме је допринео унапређењу кадровских капацитета Стручне службе овог независног органа. Такође, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања је 26. октобра 2018. године подржао предлог Заштитника грађана за доношење Одлуке о изменама и допунама Одлуке о образовању и раду Стручне службе и Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана који предвиђа реорганизацију рада Стручне службе у оквиру утврђеног максималног броја запослених, што је усвојено у пленуму Народне скупштине Републике Србије 7. децембра 2018. године.

Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, Одбор за права детета и Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова су на заједничкој седници 18. децембра 2018. године разматрали Извештај о раду Националног механизма за превенцију тортуре за 2017. годину, који је Заштитник грађана поднео 5. децембра 2018. године.

У октобру 2018. године, Заштитник грађана је доставио Народној скупштини тражене информације из своје надлежности у циљу припреме састанка Парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање.

Заштитник грађана је и у извештајном периоду упућивао иницијативе надлежним органима за измену и допуну закона и других прописа из своје надлежности.¹⁷⁸ Заштитник грађана упутио је и бројна мишљења надлежним органима

¹⁷⁶ „Службени гласник РС“, број 9/10.

¹⁷⁷ „Службени гласник РС“, број 20/12 – пречишћени текст.

¹⁷⁸ Члан 18, став 2 Закона о Заштитнику грађана, „Сл. гласник РС“ бр. 79/05 и 54/07.

на предлоге прописа у поступку њихове припреме, у складу са Законом о Заштитнику грађана.¹⁷⁹

6.2. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА И ПРОЈЕКТИ

Заштитник грађана одржава интензивну међународну сарадњу на мултилатералном и билатералном плану, како са представницима међународних организација (Уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу, Савета Европе, Европске уније), тако и са другим омбудсменима.

Заштитник грађана члан је више стручних међународних мрежа: Глобалне алијансе националних институција за људска права (GANHRI), Европске мреже националних институција за људска права (ENNHRI), Међународног института омбудсмана (IOI), Удружења медитеранских омбудсмана (AOM), Европског института омбудсмана (EOI), Европске мреже омбудсмана (ENO), Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC), Мреже омбудсмана за децу Југоисточне Европе (CRONSEE) и Мреже Омбудсмана за заштиту животне средине.

Заштитник грађана је национална институција за људска права у Србији (National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights), акредитована највишим статусом „А“ од стране Глобалне алијансе националних институција за унапређење и заштиту људских права (GANHRI). У том својству, током 2018. године, Заштитник грађана је сарађивао са механизмима Уједињених нација у области људских права. Комитету УН за елиминисање дискриминације жена, Заштитник грађана је упутио прилог о примени Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена. У извештајној години настављена је и сарадња са специјалним процедурама Уједињених нација. Овај орган такође је упутио одговоре на различите упитнике Канцеларије Високог комесара Уједињених нација за људска права (OHCHR).¹⁸⁰ Током 2018. године, представник Стручне службе Заштитника грађана учествовао је у посебном шестомесечном програму усавршавања у Канцеларији Високог комесара Уједињених нација за људска права у Женеви. Такође, двоје представника Стручне службе Заштитника грађана боравило је три месеца у Стручној служби Омбудсмана Словеније, док је једна представница била гошћа Омбудсмана Португалије у једнаком трајању, у оквиру програма размене и стручног усавршавања у институцијама држава чланица Европске уније, организованог од стране Европског фонда за Балкан.

Заштитник грађана је током 2018. године наставио да континуирано учествује у извештавањима Републике Србије у вези са приступањем Европској унији. У извештајном периоду, Заштитник грађана је Групи стручњака за акцију против насиља над женама и породичног насиља (GREVIO), послао одговоре на упитник о спровођењу Конвенције Савета Европе против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција).

Током 2018. године, успостављени механизми сарадње с омбудсменима других држава унапређивани су, превасходно на редовним конференцијама, округлим столовима, семинарима, тренинзима и едукативним и осталим скуповима који су организовани у земљи и иностранству.

¹⁷⁹ Више података у делу Годишњег извештаја: Основни статистички подаци.

¹⁸⁰ Упитници су се односили на следеће теме: сечавање и елиминисање свих облика насиља над женама и девојчицама; права апатрида; положај малдих; дејчи и рани бракови; физичко и ментално здравље; и приступ информацијама у вези са животном средином.

Заштитник грађана је током 2018. године продубио и интензивирао сарадњу са омбудсманима на билатералном нивоу и потписао споразуме о сарадњи са омбудсманима Турске, Русије, Бугарске и Словачке. Потписаним споразумима дефинисани су поступци и сарадња омбудсмана у случајевима кршења права и слобода држављана Републике Србије на територији Турске, Бугарске, Словачке и Руске Федерације и држављана ових држава на територији Републике Србије.

У току 2018. године, омбудсмани Турске и Бугарске су боравили у званичним посетама Заштитнику грађана. Поред тога, Заштитник грађана имао је билатералне састанке са Јавним браниоцем Чешке, Јавним браниоцем Словачке, Повереником за основна права Мађарске и Високом комесарком за људска права Руске Федерације. Заштитник грађана је учествовао на међународним и регионалним скуповима у организацији омбудсмана Босне и Херцеговине, Македоније, Русије и Азербејџана. Тако је Заштитник грађана на позив омбудсмана Македоније и председавајуће Удружења омбудсмана Медитерана (АОМ) омбудсманке Албаније, присуствовао свечаном обележавању двадесетогодишњице постојања омбудсмана Македоније, као и јубиларном десетом заседању АОМ. На позив Високе комесарке за људска права Русије, Заштитник грађана је учествовао на међународној конференцији у Москви посвећеној обележавању 75 година од усвајања Универзалне декларације о људским правима и 25 година од доношења Устава Руске Федерације. Поред тога, Заштитник грађана је на позив Високе комесарке за људска права Русије узео учешће у парламентарном слушању које је одржано у Државној думи Руске Федерације. Омбудсман Србије је имао прилику да се обрати посланицима и другим званицама на том скупу и исте упозна са радом институције Заштитника грађана.

Представници Националног омбудсмана Краљевине Холандије су током 2018. године два пута посетили Заштитника грађана. Током посета, посебно су се интересовали за заштиту права миграната и тражилаца азила, као и за поступање и процедуре рада у Стручној служби Заштитника грађана.

У оквиру послова Националног превентивног механизма, Заштитник грађана учествовао је на регионалним конференцијама у Италији (Милано) и Црној Гори (Подгорици), као и на међународним конференцијама у Јерменији и Немачкој.

Заштитник грађана учествовао је и на конференцији Мреже европских омбудсмана у Бриселу, коју је организовао Европски омбудсман. На конференцији је било речи о будућности Европске уније, актуелним и будућим изазовима на које наилазе омбудсмани, као и о решењима прекограничних проблема за грађане ЕУ.

Заштитник грађана активно је учествовао у раду Бироа Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC) и био је носилац активности на изради документа Европске мреже омбудсмана за децу о образовању деце у покрету и шеф Радне групе за образовање деце у покрету. Нацрт документа који је израдио Заштитник грађана једногласно је усвојен на седници Генералне скупштине Европске мреже омбудсмана за децу у Паризу септембра 2018. године.¹⁸¹

Заштитник грађана је у својству националне институције за људска права у Србији током 2018. године учествовао на међународној конференцији националних институција за људска права у Маракешу (Мароко) у организацији GANHRI-ја, током које је усвојена декларација из Маракеша о положају бранитеља људских права, као и на годишњој скупштини Европске мреже националних институција за људска права

¹⁸¹ Документ доступан на: <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2018/09/ENOC-2018-Statement-on-Children-on-the-Move-Education-FV-Serbian-cyr.pdf>.

(ENNHRI) у Атини (Грчка) где су поред размене најбољих пракси, изабрани руководиоци Мреже у наредном периоду.

У новембру 2018. године, Заштитник грађана је учествовао на регионалном скупу омбудсмана у Софији, на којем је усвојена „Декларација из Софије о сарадњи омбудсмана региона Балкана“. На овом скупу основана је Мрежа омбудсмана Балкана чији чланови су поред Србије, Црна Гора, Македонија, Хрватска, Бугарска, Румунија, Турска и Молдавија. Циљ формирања мреже је брже размењивање информација о питањима која се тичу заштите права и слобода грађана, размена информација о националним прописима, институционалним праксама и регионалним истраживањима, учествовање на регионалним конференцијама и округлим столовима, ширење европских вредности и јединственој примени права Европске уније у области људских права, размењивање европске праксе, искуства и достигнућа, изграђивање ефикасних начина контаката и комуникације.

Настављајући своје традиционално учешће у раду Међународне конференције омбудсмана за оружане снаге (ICOAF), представник Заштитник грађана учествовао је на десетој по реди конференцији, која је 2018. године одржана у Јужноафричкој Републици. На конференцији се дискутовало о промењеној улози оружаних снага и импликацијама таквог развоја на омбудсмане. Такође, представник Заштитника грађана учествовао је на конференцији „Људска права у дигиталном добу“ одржаној у Талину (Естонија) почетком 2018. године, на којој је излагао на тему контроле сектора безбедности.

ПРОЈЕКТИ

У оквиру пројекта Данског института за људска права, који је финансирала Европска унија, Заштитник грађана је током 2018. године, у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности, спровео пројекат „Приступачност за све“. Циљ пројекта је да допринесе унапређењу спровођењу локалних прописа о приступачности објеката јавне намене особама са инвалидитетом, као и јачању капацитета Заштитника грађана, као националне институције за људска права, за мониторинг и извештавање у области приступачности. Током пет месеци, од надлежних органа и представника организација цивилног друштва из 26 изабраних градова и општина прикупљени су подаци о спровођењу стандарда приступачности на локалном нивоу. На основу анализе тих података сачињен је и објављен Посебан извештај Заштитника грађана о приступачности са препорукама за унапређење који је упућен надлежним органима.

Дечји фонд Уједињених нација (УНИЦЕФ) је у 2018. години подржао напоре Заштитника грађана у стварању предуслова за ефикасније остваривања права детета. С тим у вези, Заштитник грађана је објавио Посебан извештај о стању права детета за 2017. годину са препорукама за унапређење, који је упућен надлежним органима. Осим тога, УНИЦЕФ је омогућио већу видљивост Заштитника грађана у раду Европске мреже омбудсмана за децу (ENOC), прецизније, учешће на редовној годишњој конференцији ENOC-а на тему менталног здравља деце, присуство на састанку Бироа Мреже, као и учешће на семинару ради припреме става ENOC-а о свеобухватном образовању деце о личним односима и сексуалности.

У мају месецу 2018. године Заштитник грађана потписао је са Амбасадом Републике Бугарске у Београду споразум о неповратним средствима за спровођење пројекта „Повећање доступности Заштитника грађана грађанима који живе у унутрашњости Србије“. Потписивању споразума присуствовала је и омбудсманка Републике Бугарске. Заштитник грађана је започео у 2018. години спровођење пројекта

који ће трајати 18 месеци и допринети повећаној доступности и видљивости ове институције у мањим градовима и општинама широм Србије. За време трајања пројекта, Заштитник грађана ће обићи 13 одабраних градова и општина и разговарати са релевантним актерима на локалном нивоу о кључним проблемима у остваривању права грађана. Током тих посета, грађани ће бити у могућности да са заштитником грађана и његовим сарадницима разговарају о проблемима са којима се суочавају и предају притужбе на рад органа јавне власти. У 2018. години, заштитник грађана је са сарадницима обишао Лозницу, Параћин и Руму и том приликом са грађанима, представницима градских и општинских власти, јавних институција као и организација цивилног друштва разговарао о унапређењу остваривања права грађана у тим заједницама.

6.3. ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА У МЕДИЈИМА

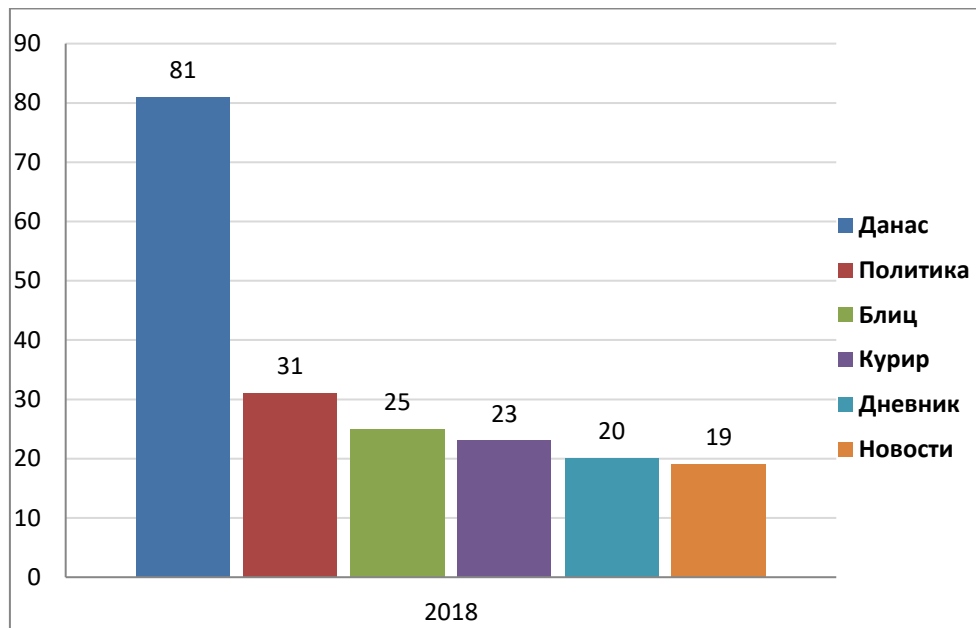
Медији су се у 2018. години са очекиваним интересовањем бавили појединим темама у вези са радом и активностима Заштитника грађана. Посебно су били заинтересовани за активност „Отворена врата“ у оквиру које заштитник грађана једном месечно лично разговара са грађанима незадовољним радом јавне управе, а велику пажњу, посебно локалних медија, привукле су и посете заштитника грађана и његових сарадника градовима и општинама у Србији. Такође, афирмативно су писали о активностима институције на заштити деце и жена од породичног насиља, о активностима у области инклузивног образовања деце и младих, родне равноправности и заштите права радника.

Извештаји медија о раду институције, као и саопштења и реаговања институције су пласирани на информативно неутралан начин. Неколицина негативних текстова који су објављени су ауторски текстови, коментари или изјаве појединаца стручњака, који су изнели супротне ставове од институције, као што је пример назива држављанства у путним исправама грађана Србије или проширење надлежности Заштитника грађана на поједине сегменте рада судова.

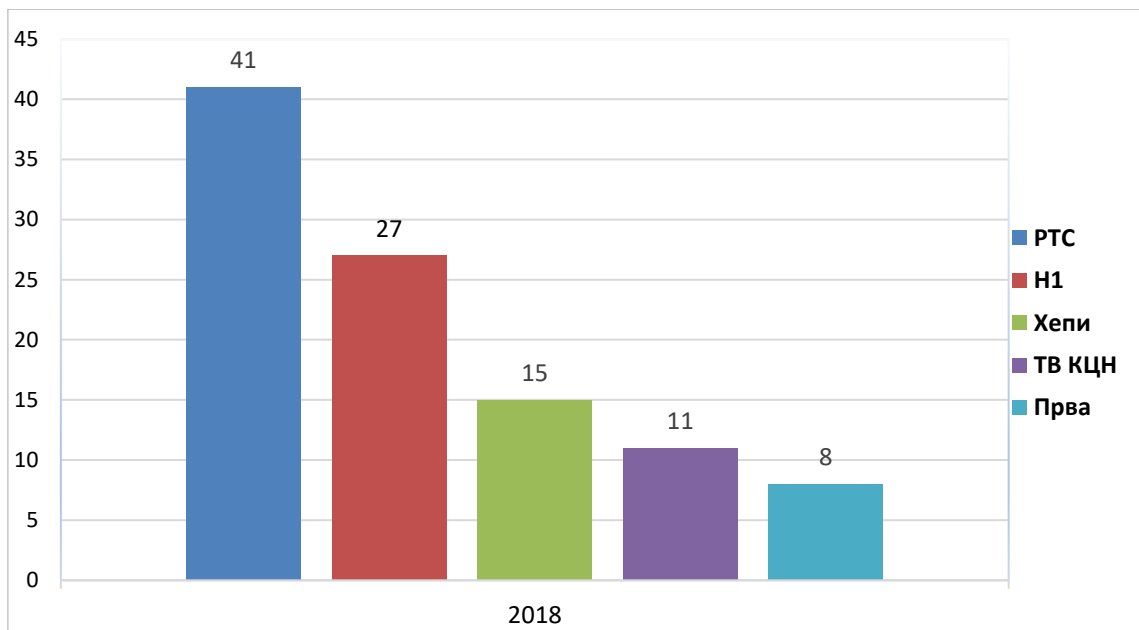
Од штампаних медија анализирано је 13 дневних и недељних новина, у којима је објављен 241 текст разних жанрова, коментара, ауторских текстова, саопштења, вести, изјава у вези са радом институције. Убедљиво највише текстова, као и ранијих година, објављено је у дневном листу Данас, затим у Политици, Блицу и Куриру. Коментара на рад институције објављено је 14, претежно у Данасу и Политици. Листови су објавили седам интервјуа и ауторских текстова заштитника грађана.

У електронским медијима са националном покривеношћу, у укупно девет телевизија које смо пратили током прошле године, објављено је 115 прилога, од вести преко изјава и гостовања до саопштења заштитника грађана и његових заменика. Највише су их емитовали Јавни сервис Србије (РТС), телевизије Н1 и Нарру. Гостовања заштитника грађана и заменика на телевизијама било је једанаест, највише на РТС-у и телевизији Прва.

Графикон 11 - Број објава дневних новина



Графикон 12 - Број телевизијских прилога



АНЕКС I - ПРАВНИ ОКВИР И ДЕЛОКРУГ РАДА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

ПРАВНИ ОКВИР

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган који је ушао у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана.¹⁸² Положај институције ојачан је Уставом Републике Србије¹⁸³ из 2006. године, у складу са најбољим међународним искуствима. Устав гарантује Заштитнику грађана начелну независност. Заштитник грађана подлеже, сходно одредби Устава, надзору Народне скупштине. Народна скупштина у вршењу надзора није овлашћена, као ни било који други орган, организација или појединац, да утиче на рад и поступање Заштитника грађана.¹⁸⁴

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака¹⁸⁵ Заштитник грађана је одређен да обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре.

Устав Републике Србије утврђује природу и надлежност Заштитника грађана, круг органа јавне власти који су изузети из контролне функције овог органа, прописује да заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина којој и одговара за свој рад, гарантује имунитет заштитнику грађана као народном посланику и упућује на доношење посебног (органског) закона о Заштитнику грађана. Устав такође забрањује заштитнику грађана чланство у политичким странкама и овлашћује га да подноси предлоге закона из своје надлежности.

Уставним Законом за спровођење Устава Републике Србије¹⁸⁶, поред осталог, прописана је обавеза новоизабраног састава Народне скупштине да у току првог заседања након избора Владе, усклади са Уставом закон којим се уређује Заштитник грађана и изабере (првог, прим. ЗГ) заштитника грађана.

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

Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака, донетим 28. јула 2011. године, прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног механизма за превенцију тортуре у сарадњи са омбудсманима аутономних покрајина и удружењима чијим је статутом предвиђени циљ удруживања унапређење и заштита људских права и слобода.

Законом о Народној скупштини¹⁸⁷ прописано је, између осталог, да Народна скупштина у остваривању своје изборне функције бира и разрешава Заштитника

¹⁸² Закон о Заштитнику грађана (у даљем тексту: ЗоЗГ), „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

¹⁸³ „Службени гласник РС“, број 98/2006 (Пети део – Уређење власти, одељак 5. „Заштитник грађана, члан 138.).

¹⁸⁴ Члан 2. став 2. ЗоЗГ.

¹⁸⁵ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 07/11.

¹⁸⁶ Члан 5. став 1. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06.

¹⁸⁷ Члан 15. ст. 2. тач. 6) и ст. 3. тач. 4), „Службени гласник РС“, број 9/10.

грађана, а у оквиру своје контролне функције врши надзор над радом Заштитника грађана.

Законом о Војсци Србије¹⁸⁸ прописано је да Заштитник грађана врши демократску и цивилну контролу над Војском.

Законом о кривичном поступку¹⁸⁹ прописано је да Заштитник грађана има право да несметано посећује притвореника и да са њим разговара без присуства других лица, као и да притворенику не може бити забрањено дописивање са Заштитником грађана. Законом је предвиђена и обавеза судије за извршење кривичних санкција или другог судије кога одреди председник суда да о неправилностима уоченим приликом обиласка завода без одлагања обавести Заштитника грађана.

Законом о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала¹⁹⁰ прописано је поред осталог да: надзор над радом Посебног одељења врше овлашћена лица Управе и комисија Народне скупштине, у складу са Законом о извршењу кривичних санкција, као и Заштитник грађана у складу са Законом о Заштитнику грађана; да осуђени има право на посету Заштитника грађана једном месечно која је изузета од законом утврђене обавезе аудио-визуелног надзора и снимања, као и да осуђени има право да се дописује са Заштитником грађана, те да се то дописивање не надзире.

Закон о државним службеницима¹⁹¹ прописује да радни однос државном службенику на положају престаје, између осталог, и ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвате јавну препоруку Заштитника грађана за разрешење државног службеника са положаја.¹⁹²

Закон о тајности података¹⁹³ прописује у којим случајевима Заштитник грађана, као државни орган кога именује Народна скупштина, има право приступа подацима свих степена тајности који су му потребни за обављање послова из своје надлежности, без безбедносне провере, као и у којим случајевима му је безбедносна провера потребна.

Закон о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије¹⁹⁴ прописује да се Велики грб употребљава на згради, у службеним просторијама, у саставу печата, док се Мали грб употребљава на званичним позивницима, честиткама и сл. Заштитника грађана.

Закон о печату државних и других органа¹⁹⁵ уређује намену, садржину, изглед и употребу печата које у вршењу послова из свог делокруга користи Заштитник грађана.

¹⁸⁸ Члан 29. став 3. Закона о Војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС и 36/18.

¹⁸⁹ Чл. 219. ст. 3, 220. ст. 2 и 222. ст. 2 Законика о кривичном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.

¹⁹⁰ Чл. 35. ст. 2, 37. ст. 4. и 54. ст. 1. Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, „Службени гласник РС“, бр. 72/09 и 101/10.

¹⁹¹ Члан 78. став 2. Закона о државним службеницима, Службени гласник РС бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18.

¹⁹² Члан 16. став 2. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, „Службени гласник РС“ број 99/14.

¹⁹³ Закон о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

¹⁹⁴ Чл. 13. и 15. Закона о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 36/09.

¹⁹⁵ Члан 1. Закона о печату државних и других органа, „Службени гласник РС“, број 101/07.

Закон о политичким странкама¹⁹⁶ прописује да Заштитник грађана не може бити члан политичке странке.

Законом о Агенцији за борбу против корупције¹⁹⁷ прописано је да чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина између осталог и на предлог Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја.

Закон о правима пацијената¹⁹⁸ предвиђа да Савет за здравље, образован у јединици локалне самоуправе, свој годишњи извештај о раду и предузетим мерама за заштиту права пацијената доставља Заштитнику грађана, ради информисања и остваривања потребне сарадње.

Закон о јавној својини¹⁹⁹ прописује да се у смислу тог закона под државним органима и организацијама сматра, између осталог, и Заштитник грађана.

Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему²⁰⁰ прописано је да је Заштитнику грађана потребна сагласност одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања за ангажовање, односно запошљавање сваког новог лица.

Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору²⁰¹, прописује да се максималан број запослених у Стручној служби Заштитника грађана утврђује одлуком одбора Народне скупштине надлежног за административно-буџетска питања, на предлог Заштитника грађана.

Законом о општем управном поступку²⁰² који је почео да се примењује 1. јуна 2017. године, предвиђено је ново ванредно правно средство у управном поступку - Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Одредбама Закона, прописао је да на препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава. Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.

Акциони план за Поглавље 23²⁰³, одређује извештаје Заштитника грађана, годишње и посебне, као и извештаје Националног механизма за превенцију тортуре, за индикаторе утицаја на основу којих се процењује спровођење активности планираних у процесу приступања Републике Србије Европској унији.

Европска комисија је у извештају о скринингу за Поглавље 23 Републици Србији упутила препоруку „Ојачати капацитете Заштитника грађана (посебно у погледу његове улоге као националног превентивног механизма), покрајинског омбудсмана и

¹⁹⁶ Члан 21. Закона о политичким странкама, „Службени гласник РС”, број 36/09 и 61/15 - одлука УС.

¹⁹⁷ Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 - одлука УС, 67/13 - одлука УС, 112/13 - аутентично тумачење и 8/15 - одлука УС.

¹⁹⁸ Члан 42, „Службени гласник РС”, број 45/13.

¹⁹⁹ Члан 47. став 1. Закона о јавној својини, „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18.

²⁰⁰ Самостални члан 6[с5] Закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему, „Сл. гласник РС”, број 108/13 ИЛИ ГОРЕ ИЗМЕНИТИ НА Закон о буџетском систему, „Сл. гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - испр., 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18.

²⁰¹ Члан 5, „Службени гласник РС”, број 68/15, 81/16 - одлука УС и 95/18.

²⁰² Члан 185, „Сл. гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/18 - аутентично тумачење.

²⁰³ Закључак Владе 05 Број: 337-11484/2015, од 23. 11. 2015.

локалних служби омбудсмана“ (преорука 3.2.1. Акционог плана за Поглавље 23). У циљу спровођења преоруке 3.2.1. Акциони план садржи мере које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана кроз имену Закона о Заштитнику грађана - јачање његове независности и прецизирање овлашћења у складу са достигнутим степеном развоја ове институције; кроз кадровско јачање институције у смислу усвајања новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана; кроз обезбеђивање трајног одговарајућег смештаја за институцију Заштитника грађана; као и мере усмерене на јачање утицаја Заштитника грађана прописивањем обавезе извештавања Европске комисије о поступању органа јавне власти по преорукама које је упутио овај независни државни орган, како у мандату Заштитника грађана, тако и у мандату Националног механизма за превенцију тортуре.

Заштитник грађана помиње се и у преко 20 стратегија и акционих планова, на пример: Стратегији националне безбедности Републике Србије²⁰⁴, Националној стратегији за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године²⁰⁵, Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији²⁰⁶, Стратегији за социјално прикључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године²⁰⁷, Стратегији превенције и заштите од дискриминације²⁰⁸, Стратегији за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуске конвенције²⁰⁹, Стратегији развоја система извршења кривичних санкција у Републици Србији до 2020. године²¹⁰, Националној стратегији за превенцију и заштиту деце од насиља²¹¹, Акционом плану за спровођење Стратегије за примену Архуске конвенције²¹², Акционом плану за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017²¹³, Акционом плану за остваривање права националних мањина, Акционом плану за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године, за период од 2017. до 2018. године²¹⁴ итд.

Правни оквир за рад Заштитника грађана чине и бројни подзаконски акти који ближе уређују поступање и рад ове институције, од којих су неки: Пословник Народне скупштине²¹⁵, Пословник Владе²¹⁶, Одлука о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана²¹⁷, Одлука о образовању локалних канцеларија у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи²¹⁸, Уредба о интерном и јавном конкурс за попуњавање радних

²⁰⁴ „Службени гласник РС“, број 88/09.

²⁰⁵ Глава 4, циљ 4.8, „Службени гласник РС“, број 57/13.

²⁰⁶ „Службени гласник РС“, број 09/14, 42/14 - испр. и 54/18.

²⁰⁷ „Службени гласник РС“, број 26/16.

²⁰⁸ „Службени гласник РС“, број 60/13.

²⁰⁹ „Службени гласник РС“, број 103/11.

²¹⁰ „Службени гласник РС“, број 114/13.

²¹¹ „Службени гласник РС“, број 122/08.

²¹² „Службени гласник РС“, број 103/11.

²¹³ „Службени гласник РС“, број 62/11.

²¹⁴ Влада Републике Србије је на седници одржаној 7. јуна 2017. године усвојила Акциони план.

²¹⁵ Пословник Народне скупштине, „Службени гласник РС“, број 20/12- пречишћен текст.

²¹⁶ Чл. 39а и 46. Пословника Владе, „Службени гласник РС“, бр. 61/06-пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14.

²¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 105/07 и 99/18.

²¹⁸ „Службени гласник РС“, број 91/09.

места у државним органима²¹⁹, Посебан колективни уговор за државне органе²²⁰, Правилник о управи у јавним тужилаштвима²²¹, Правилник о кућном реду казнено-поправних завода и окружних затвора²²², Правилник о кућном реду казнено-поправног завода за малолетнике²²³, итд.

Заштитник грађана се у свом раду придржава принципа и стандарда усвојених међу омбудсменима и националним институцијама за људска права, као што су, на пример, „Београдски принципи о односу националних институција за људска права и парламената“²²⁴ и „Љубљански закључци о односу омбудсмана и правосудних органа“.

У Устав Републике Србије и Закон о Заштитнику грађана уткана је већина стандарда садржаних у кључним међународним документима који регулишу, односно промовишу и предлажу стандарде за омбудсмана и националне институције за људска права.²²⁵ Заштитник грађана акредитован је највишим статусом „А“ при Међународном координационом комитету националних институција за људска права (преименованом у Глобалну алијансу националних институција за људска права), за остварене резултате и независност у раду.²²⁶

Међународни документи посебно истичу значај финансијске независности и неопходности обезбеђивања адекватних ресурса за несметан и ефикасан рад омбудсмана. У прилог томе говори Извештај генералног секретара²²⁷ и Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација²²⁸ из 2017. године о успостављању и функционисању омбудсмана, односно националних институција за заштиту људских права. Париски принципи, усвојени као анекс Резолуције 48/134 Генералне скупштине УН, децембра 1993, представљају до сад најпотпунији документ који се бави националним институцијама за људска права. Њима се јасно прокламује важност финансијске независности.²²⁹

Савет Европе у својој Препоруци 1615 из 2003. године, коју је усвојила Парламентарна скупштина „закључује да су неке карактеристике суштински важне за

²¹⁹ „Службени гласник РС“, број 2/19.

²²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 25/15, 50/15, 20/18 и 34/18.

²²¹ Члан 60. став 1, „Службени гласник РС“, бр. 110/09, 87/10, 5/12, 54/17 и 14/2018.

²²² „Службени гласник РС“, бр. 110/14 и 79/16.

²²³ „Службени гласник РС“, број 71/06.

²²⁴ Доступно на: http://www.ombudsman.rs/attachments/2181_Beogradski%20principi.pdf

²²⁵ Резолуција Генералне скупштине УН48/134, тзв. „Париски принципи“, доступно на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>; Резолуција Генералне скупштине УН 66/169 о националним институцијама за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/468/96/PDF/N1146896.pdf?OpenElement>; Резолуција Генералне скупштине 67/163 о улози омбудсмана, медијатора и других националних институција за заштиту и унапређење људских права, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>; Резолуција Парламентарне скупштине 1959/13 о јачању институције омбудсмана у Европи, доступно на <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20232&lang=en>; Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступно на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/errec1615.htm>; Венецијанска комисија Савета Европе, Збирка докумената о институцији омбудсмана, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

²²⁶ Сертификат му је 2016. године уручила Глобална алијанса националних институција за унапређење и заштиту људских права (енгл. *Global Alliance of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, даље: GANHRI), чији акредитациони процес надгледају Уједињене нације.²²⁶

²²⁷ Доступна на: https://digitallibrary.un.org/record/1301905/files/A_72_230-EN.pdf

²²⁸ Доступна на: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/186

²²⁹ Резолуција 48/134 која садржи Париске принципе доступна на: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>.

ефикасан рад институције омбудсмана“, те међу њих убраја и „гарантоване довољне ресурсе за обављање свих послова поверених омбудсману... и потпуну аутономију свог буџета и службе.“²³⁰ Резолуцијом Парламентарне скупштине о институцији омбудсмана, усвојеном октобра 2013, реafirмише се овај став позивањем држава чланица да „обезбеде институцијама омбудсмана довољно финансијских средстава и људских ресурса како би им се омогућило да ефикасно обављају своје задатке.“²³¹ У светлу економске кризе „Скупштина позива земље чланице да уложе максималан напор да избегну буџетска смањења која би довела до губитка независности институција омбудсмана.“²³² Венецијанска комисија Савета Европе је такође при чврстом ставу да се финансијска независност омбудсмана мора што конкретније и потпуније осигурати законским текстом.²³³

ПОТРЕБА ЗА ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ПРАВНОГ ОКВИРА О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

Обзиром да је Устав Републике Србије донет 2006. године, а да је Заштитник грађана почео са радом годину дана касније, након више од десет година искуства Заштитник грађана указује на потребу да се уставним амандманима, као и изменама Закона о Заштитнику грађана детаљније регулише надлежност и положај институције.

С тим у вези експерти СИГМА²³⁴ и ТАИЕКС-а²³⁵ су, у сарадњи с Министарством државне управе и локалне самоуправе Републике Србије, сачинили посебне извештаје. Општа оцена обе мисије указује на то да је неопходно обезбедити пуну независност Заштитника грађана - организациону, функционалну и финансијску.

Новоизабрани заштитник грађана²³⁶ као један од својих приоритета издвојио је рад на изменама и допунама Закона о Заштитнику грађана.

НАДЛЕЖНОСТ И НАЧИН РАДА

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права²³⁷. Задатак, односно надлежност Заштитника грађана је Уставом и Законом одређена двоструко: да **штити** права грађана и да **контролише** законитост и правилност рада органа власти²³⁸ и организација којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту – органи и организације јавне власти²³⁹). Закон о Заштитнику грађана

²³⁰ Препорука Парламентарне скупштине 1615/03 о институцији омбудсмана, доступна на: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1615.htm>.

²³¹ Резолуција на српском и енглеском доступна је на сајту Заштитника грађана: <http://www.zastitnik.rs/index.php/lang-sr/2011-12-25-10-17-15/3057-2013-10-25-10-34-49..>.

²³² Исто.

²³³ Видети Збирку докумената о институцији омбудсмана Венецијанске комисије, доступно на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL\(2011\)079-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL(2011)079-e.aspx).

²³⁴ Детаљније на: <http://www.sigmaweb.org/>

²³⁵ Посебно Одељење у оквиру Генералног директората за проширење Европске комисије- Биро за техничку помоћ и размену информација (Technical Assistance and Information Exchange)

²³⁶ Мр Зоран Пашалић изабран је на функцију заштитника грађана 20. јула 2017. године.

²³⁷ Члан 2. став 2. ЗоЗГ.

²³⁸ Члан 17. став 2. ЗоЗГ.

²³⁹ Закон о Заштитнику грађана (члан 1.), када одређује круг субјеката чији је рад Заштитник грађана овлашћен да контролише, за органе државне управе, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења, уводи скраћену ознаку „органи управе“. Међутим, коришћење тог термина изазива забуну ако се не зна како је чланом 1. ЗоЗГ одређена његова садржина (а то је другачије него што је уобичајено у правној теорији и пракси). Да би се у случају делимичног читања овог извештаја избегла таква

прецизира и да Заштитник грађана „штити и **унапређује** људске и мањинске слободе и права грађана“.

Не постоји право и слобода грађана који су изузети из заштитне, контролне и унапређујуће улоге Заштитника грађана.

У практичном раду Заштитник грађана се руководи начелом правичности у оквиру позитивног права. Много више него формално поштовање закона, Заштитник грађана испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу јавну управу какву грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.

Заштитник грађана контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (органи и организације јавне власти). Заштитник грађана, према одредби Устава и Закона, од свих органа и организација јавне власти није овлашћен да контролише једино рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.²⁴⁰

Заштитнику грађана је, уз одговарајући лични безбедносни сертификат, загарантован приступ подацима свих степена тајности, а који су потребни за обављање послова из његове надлежности.²⁴¹

Поред права на покретање и вођење поступка контроле рада органа и организација јавне власти, Заштитник грађана може да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно с циљем унапређења рада органа управе и заштите људских слобода и права. Овлашћење Заштитника грађана да делује превентивно посебно долази до изражаја приликом обављања послова Националног механизма за превенцију тортуре, у складу са Законом о допуни Закона о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака.

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

Поступак

У поступку *sui generis* (посебне врсте, самосвојном) који је ослобођен претераних формалности, Заштитник грађана контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако је реч о повреди републичких закона, других прописа и општих аката.

забуна, у њему ће се за субјекте који подлежу контроли од стране Заштитника грађана, како је њихов круг одређен Уставом и Законом, користити синтагма „органи и организације јавне власти“.

²⁴⁰ Чл. 138. ст. 2. Устава РС, чл. 17. ст. 3. ЗоЗГ.

²⁴¹ Члан 38. ст. 1. и 2. Закона о тајности података, „Службени гласник РС“, број 104/09.

Заштитник грађана поменути поступак покреће по сопственој иницијативи или на основу притужби грађана. За ефикасно вођење поступка обезбеђена су, одредбама Закона, широка овлашћења Заштитника грађана – захтев за писменим изјашњењем органа, непосредни разговор са државним службеницима, намештеницима и функционерима, право ненајављеног приступа, увид у службене акте и документа и сл. У свом поступању Заштитник грађана се у првом реду руководи идејом сарадње са органима јавне власти, а у случају одсуства сарадње Заштитник грађана од случаја до случаја процењује потребу и ефекат примене осталих овлашћења.

Уколико је орган јавне управе незаконито и неправилно радио у ствари која се тиче права, слобода или на закону заснованих интереса грађана, Заштитник грађана утврђује пропуст и препоручује како га отклонити у том и другим случајевима.

Правна природа аката Заштитника грађана

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

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

Органи и организације јавне власти, међутим, имају законску обавезу да сарађују са Заштитником грађана, омогуће му приступ својим просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен тајности (када је то од интереса за поступак који се води).

Заштитник грађана може да препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, да поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка.

Однос са другим независним органима

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

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

Обављање послова ван седишта органа

Закон о Заштитнику грађана прописује да Заштитник грађана својом одлуком може да оснива канцеларије и ван седишта. Могућност Заштитника грађана да то учини објективно је ограничена величином Стручне службе која је одређена актом о систематизацији радних места и буџетом.

Заштитник грађана послове из своје надлежности редовно обавља из седишта и из три канцеларије ван седишта (у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи).

Ради вођења поступака контроле, превентивних и едукативних активности, Заштитник грађана и запослени у стручној служби свакодневно путују у градове и места широм Републике. Поред примања грађана у седишту институције, као и у канцеларијама ван седишта, периодично се организују и Дани Омбудсмана, током којих заштитник грађана разговара са грађанима и представницима цивилног сектора, те одржава састанке са представницима органа јавне власти указујући на потребу за унапређењем поштовања права грађана.

АНЕКС II - ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

Заштитнику грађана су Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину обезбеђена средства у висини од 195.294.000,00 динара, што представља умањење за 10.6 % у односу на 215.998.000,00 динара обезбеђених средстава у 2017. години.

Заштитник грађана је 2018. године утрошио укупно 180.720.058,00 динара, односно 92,54 % од обезбеђених буџетских средстава (процентуално већа потрошња буџетских средстава у односу на потрошњу у 2017. години за 13,65%), када је утрошио укупно 170.396.899,00 динара.

Средства предвиђена буџетом искоришћена су за финансирање редовне делатности Заштитника грађана, у складу са финансијским планом.

Табела 34 - Извршење буџета за 2018. годину

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
411	Плате, додаци, накнаде			
411111	Плате по основу цене рада		102.021.117,56	79,01
411112	Додатак за рад дужи од пуног радног времена		3.166.359,35	2,45
411113	Додатак за рад на дан државног и верског празника		30.822,30	0,02
411115	Додатак за време provedено на раду (минули рад)		5.738.408,96	4,44
411117	Боловање до 30 дана		1.606.138,55	1,24
411118	Накнада зараде за време одсуствовања са рада-годишњи одмор, плаћено одсуство		13.634.823,89	10,56
411119	Остали додаци и накнаде запосленима		2.760.427,56	2,14
Укупно 411		129.132.000,00	128.958.098,17	99,87
412	Доприноси			
412111	Доприноси за ПИО		14.702.429,64	66,64

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
412211	Доприноси за здравствено осигурање		6.309.792,86	28,60
412311	Допринос за незапосленост		918.902,48	4,16
Укупно 412		22.063.000,00	21.931.124,98	99,40
413	Накнаде у натури			
413000	Накнаде у натури		122.000,00	69,32
Укупно 413		176.000,00	122.000,00	69,32
414	Социјална давања запосленима			
414111	Породиљско боловање		619.723,81	24,78
414121	Боловање преко 30 дана		-874,14	-0,03
414314	Помоћ у случају смрти запосленог или члана уже породице		296.799,00	11,87
414411	Помоћ у медицинском лечењу запосленог или члана уже породице		461.111,55	18,44
414419	Остале помоћи запосленим радницима		110.497,78	4,42
Укупно 414		2.501.000,00	1.487.258,00	59,47
415	Накнаде за запослене			
415112	Накнада за превоз на посао и са посла		3.341.882,64	83,23
Укупно 415		4.015.000,00	3.341.882,64	83,23
416	Награде запосленима и остали посебни расходи			
416111	Јубиларне награде		496.445,78	82,74
Укупно 416		600.000,00	496.445,78	82,74
421	Стални трошкови			
421121	Трошкови банкарских услуга		22.400,00	0,46
421211	Услуге за електричну енергију		21.884,90	0,45
421225	Централно грејање		106.942,09	2,20

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
421323	Услуге заштите имовине		600.233,10	12,37
421622	Закуп административне опреме		0,00	0,00
421411	Телефон, телекс и телефакс		496.030,20	10,22
421412	Интернет и слично		223.614,67	4,61
421414	Услуге мобилног телефона (мобилних телефона, интернета)		1.499.985,72	30,91
421422	Услуге доставе		766.452,00	15,79
421512	Осигурање возила		133.748,00	2,76
421513	Осигурање опреме		23.082,00	0,48
421521	Осигурање запослених у случају несреће на раду		30.250,00	0,62
421522	Здравствено осигурање		134.000,00	2,76
421523	Осигурање од одговорности		33.450,00	0,69
421911	Радио-телевизијска претплата		10.000,00	0,22
Укупно 421		4.853.000,00	4.102.072,68	84,53
Укупно 421 НПМ		300.000,00	0,00	0,00
422	Трошкови путовања			
422111	Трошкови дневница на службеном путу		23.400,00	0,39
422121	Трошкови превоза на сл. путу у земљи		23.307,55	0,39
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		73.500,00	1,23
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		85.299,50	1,42
422211	Трошкови дневница на сл. пут у иностранству		470.714,51	7,85
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		1.808.942,69	30,15

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		1.845.294,16	30,75
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		137.551,07	2,29
Укупно 422		6.000.000,00	4.468.009,48	74,47
422 НПМ				
422111	Трошкови дневница на службеном путу		7.650,00	0,37
422131	Трошкови смештаја на службеном путу		114.065,00	5,51
422199	Остали трошкови за пословна путовања у земљи		900,00	0,04
422211	Трошкови дневница на сл. путу у иностранство		65.813,43	3,18
422221	Трошкови превоза на сл. путу у иностранство		475.063,94	22,95
422231	Трошкови смештаја на службеном путу у иностранство		402.401,44	19,44
422299	Остали трошкови за пословна путовања у иностранство		7.717,24	0,37
Укупно 422 НПМ		2.070.000,00	1.073.611,05	51,87
423	Услуге по уговору			
423111	Услуге превођења		892.826,46	8,69
423212	Услуге за одржавање софтвера		257.356,00	2,50
423221	Услуге одржавања рачунара		195.570,00	1,90
423291	Остале компјутерске услуге		98.516,00	0,96
423321	Котизација за семинаре		85.864,00	0,84
423391	Издаци за стручне испите		38.000,00	0,37

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
423413	Услуге штампања публикација		799.900,00	7,78
423419	Остале услуге штампања		167.592,00	1,63
423421	Услуге информисања јавности		132.000,00	1,28
423449	Остале медијске услуге		319.963,00	3,11
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		5.890,50	0,06
423539	Остале правне услуге		49.500,00	5,12
423599	Остале стручне услуге (ангажовање спољних сарадника, експерата)		526.229,32	5,12
423621	Угоститељске услуге (организовање конференција, округлих столова, састанака)		929.210,31	9,04
423711	Репрезентација (организовање конференција, округлих столова, састанака)		387.788,59	3,77
423712	Поклони		70.416,04	0,69
423911	Остале опште услуге		398.777,28	3,88
Укупно 423		10.277.000,00	5.355.399,50	52,11
423 НПМ				
423111	Услуге превоза		112.924,80	5,97
423413	Услуге штампања публикација		380.050,00	20,11
423432	Објављивање тендера и информативних огласа		54.747,00	2,90
423531	Услуге вештачења		89.568,00	4,74
423621	Угоститељске услуге		28.605,50	1,51
Укупно 423 НПМ		1.890.000,00	665.895,30	35,23
425	Поправке и одржавање			

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
425219	Остале поправке и одржавање опреме за саобраћај		127.474,00	23,18
425229	Остале поправке и одржавање административне опреме		126.287,00	22,96
Укупно 425		550.000,00	253.761,00	46,14
426	Материјал			
426111	Канцеларијски материјал		948.437,87	15,94
426311	Стручна литература за редовне потребе запослених		308.436,00	5,18
426312	Стручна литература за образовање запослених		499.710,00	8,40
426411	Бензин		1.618.095,75	27,19
426412	Дизел гориво		450.000,00	7,56
426191	Остали административни материјал		408.028,00	6,86
426491	Остали материјал за превозна средства		14.280,00	0,24
426912	Резервни делови		362.000,00	6,08
426919	Остали материјал за посебне намене		21.189,19	0,36
Укупно 426		5.950.000,00	4.630.176,81	77,82
462	Дотације међународним организацијама			
462121	Текуће дотације за међународне чланарине		1.218.009,57	67,67
Укупно 462		1.800.000,00	1.218.009,57	67,67
482	Порези, обавезне таксе, казне и пенали			
Укупно 482		300.000,00	0,00	0,00
485119	Остале накнаде штете		108.724,34	98,84

Позиција конто	О п и с	Одобрено	Реализовано	%
Укупно 485		110.000,00	108.724,34	98,84
512	Машине и опрема			
5122221	Рачунарска опрема		1.528.137,90	59,76
512232	Телефони		3.552,00	0,00
512232	Мобилни телефона		826.080,00	32,31
Укупно 512		2.557.000,00	2.357.769,90	92,21
512 НПМ	Машине и опрема			
512221	Рачунарска опрема		149.818,80	99,88
Укупно 512 НПМ		150.000,00	149.818,80	99,88
TOTAL		195.294.000,00	180.720.058,00	92,54

АНЕКС III - ЉУДСКИ И МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

За вршење стручних и административних послова из надлежности Заштитника грађана, Одлуком о образовању и раду Стручне службе Заштитника грађана²⁴², а на основу члана 38. став 1. Закона о Заштитнику грађана²⁴³, образована је Стручна служба Заштитника грађана.

Ради постизања веће ефикасности и боље организације рада, Заштитник грађана је у 2018. години донео нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана број 213-558/2018-32833 од 19. октобра 2018. године, на који је Одлуком РС број 71 од 7. децембра 2018. године²⁴⁴, Народна скупштина дала сагласност. Правилником је систематизовано 61 радно место са укупно 106 запослених, од ког броја 11 државних службеника на положају, 91 на извршилачким радним местима и четири намештеника чија се радна места састоје од пратећих помоћно-техничких послова.

На дан 31. децембар 2018. године, у Стручној служби Заштитника грађана укупно је било 98 запослених и то: 10 државних службеника на положају, 84 државна службеника на извршилачким радним местима (од чега седам државних службеника запослених на одређено време због повећаног обима посла и три у Кабинету док траје дужност Заштитника грађана) и четири намештеника. Наведеним бројем није обухваћен заштитник грађана, мр Зоран Пашалић.

Од укупног броја запослених у Стручној служби, 80 обавља послове са високом, а 18 са средњом стручном спремом, 74 су жене и 24 мушкарци.

Одлуком Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања 21 број 112-254/18 од 2. марта 2018. године утврђено је да је максималан број запослених на неодређено време у Стручној служби Заштитника грађана, у календарској 2018. години 106, као и да, у оквиру максималног броја запослених, Заштитник грађана може да има онај број запослених на неодређено време за које има обезбеђену масу средстава за исплату плата утврђену Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину.

У оквиру процеса приступања Европској унији и испуњавања препорука које је Европска комисија упутила Републици Србији, Влада Републике Србије је 27. априла 2016. године усвојила Акциони план за Поглавље 23. Акциони план садржи и препоруке које се односе на јачање капацитета Заштитника грађана до нивоа неопходног за обављање послова из својих надлежности у пуном капацитету.

²⁴² „Службени гласник РС“, бр. 105/07 и 99/18.

²⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07.

²⁴⁴ „Службени гласник РС“; број 95/18.