



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗА 2008. ГОДИНУ

Београд, 13. март 2009.

САДРЖАЈ

Уводна реч

1. О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

- а) Заштитник грађана – омбудсман: природа институције, правни оквир, независност, надлежност
- б) Поступак пред Заштитником грађана
- в) Заменици Заштитника грађана
- г) Стручна служба
- д) Простор и средства за рад

2. ПОШТОВАЊЕ И ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, РЕЗИМЕИ ПО ОДРЕЂЕНИМ ОБЛАСТИМА

Уводне напомене

- а) Права лица лишених слободе
- б) Равноправност полова
- в) Права детета
- г) Права припадника националних мањина
- д) Права особа са инвалидитетом

3. ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ПО ПРИТУЖБАМА

Уводне напомене

- а) Број, класификација и поступање по примљеним притужбама

4. УНАПРЕЂИВАЊЕ ОСТВАРИВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА КРОЗ НОРМАТИВНУ ДЕЛАТНОСТ

Опште напомене

- а) Предлози за измене и допуне закона, других прописа и општих аката
- б) Иницијативе за оцену уставности и законитости

5. АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

- а) Мишљења, препоруке и ставови
- б) Саопштења
- в) Извршавање обавеза према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја

6. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

- а) Сарадња са државним органима
- б) Примери добре и лоше праксе сарадње с државним органима
- в) Међународна сарадња
- г) Сарадња са организацијама цивилног друштва
- д) Заштитник грађана у медијима

7. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ У ЦИЉУ ПОБОЉШАЊА ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

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

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗА 2008. ГОДИНУ

Уводна реч

Поштовани,

Пред вама је годишњи извештај Заштитника грађана¹, други од увођења институције омбудсмана у правни и друштвени поредак Републике Србије. Циљ овог документа је вишеструк:

- да Народној скупштини, заинтересованим институцијама и јавности представи стање људских и мањинских права у Републици Србији и квалитет остваривања права грађана пред органима који врше јавна овлашћења и примењују прописе Републике Србије;
- да Народној скупштини и јавности представи најзначајније аспекте рада институције омбудсмана, у складу са законском обавезом и начелом одговорности за обављање јавних послова и
- да укаже на потребне промене у раду јавног сектора које би унапредиле остваривање људских и мањинских слобода и права и допринеле квалитетнијем односу грађана и управе.

Радује што су се уверење и нада Заштитника грађана изражени у претходном извештају – да ће државни и други органи препознати не само обавезу, већ и сопствени интерес за сарадњу са омбудсманом и прихватити место и улогу нове институције – у великој мери показали као оправдани, што показују токови и исходи поступака вођених у 2009. години. Институција је стекла темеље у свести грађана, јавном дискурсу и институционалној структури. То је омогућило и постизање најзначајнијег резултата у 2008. години: остварени су видљиви конкретни резултати рада институције који доприносе демократском карактеру односа грађана и власти, и који су почели да завређују поверење грађана.

¹ Реч „грађани“, баш као и све друге граматички родно опредељене именице, користи се у овом извештају родно неутрално и означава равноправно припаднике, односно припаднице оба пола – у овом случају грађанке и грађане.

Упоредо са сопственим формирањем, институција омбудсмана је у 2008. години окончала низ поступака у корист заштите и унапређења поштовања права грађана. Посебно су велики значај и далекосежне последице имали:

- успешно поступање у, по друштвене односе и људска права у Србији нимало безазленом, случају објављивања књиге „Драгуљ Медине“, када је, уз посредовање Заштитника грађана, нађена равнотежа између потреба заштите националних и верских права једног дела грађана Србије, с једне стране, и општег уставног права и слободе изражавања, уметничког стварања и ширења идеја, те забране цензуре, са друге стране;
- препорука о повлачењу техничких услова о контроли саобраћаја на Интернету, коју је надлежно регулаторно тело прихватило, и у сарадњи са Заштитником грађана донело унапређени подзаконски акт који не оставља простор за незаконито угрожавање приватности комуникације грађана;
- иницијатива (прихваћена) Влади Републике Србије за отклањање нормативног недостатка којим се, због непостојања прописа о коришћењу државне имовине (службених аутомобила), крше принципи добре управе и отварају могућности за злоупотребе и нерационално коришћење државних добара на штету грађана;
- препорука Министарству унутрашњих послова за унапређење рада у пословима издавања и замене личних докумената, и контрола више од 50% полицијских станица (у сарадњи са Покрајинским омбудсманом и омбудсманима локалних самоуправа), поводом низа пропуста на различитим нивоима државног апарат због којих су грађани, на уштрб свог достојанства, били принуђени на вишесатно чекање у редовима, а огромни трошкови због изгубљеног времена нанети појединцима и заједници
- амандмани на Закон о заштити података о личности којима је унапређена заштита тог Уставом гарантованог права грађана,
- покретање поступка у коме су пронађене две, у административним процедурама два органа загубљене, народне иницијативе за доношење закона које је подржало 72.000 грађана и њихово враћање у скупштинску процедуру.

И у низу појединачних случајева Заштитник грађана је, утврђивањем пропуста и давањем конструктивних препорука за њихово отклањање позитивно утицао на правилније, потпуније и законитије остваривање права грађана и промену односа органа управе према обавези да у свакодневном раду поштују њихово достојанство и права.

Сигурно је, међутим, да је обим активности институције Заштитника грађана, па самим тим и добробит за грађане могла бити и већа, да су јој пружени, како је то законом било предвиђено и неопходно, несметани основни услови за рад. Непостојање тих услова, које и даље траје, је и основни разлог за објективне мањкавости у раду институције - недовољну и неравномерну доступност свим грађанима Србије, као и недовољну ажурност у раду по притужбама. Због тога је Заштитник грађана пажњу јавности пречесто морао скретати на ограничења у свом раду, уместо на постигнуте резултате, који подижу очекивања на ниво који, у постојећим условима, не може достићи.

ОПШТИ ПРЕГЛЕД ЉУДСКИХ И МАЊИНСКИХ СЛОБОДА И ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Укупно посматрано, уз одступања која су на нивоу уопштавања неизбежна, људске и мањинске слободе и права у Републици Србији се штите и поштују, при чему је ниво слобода и права гарантован прописима виши него ниво њиховог остваривања и заштите у пракси. Свим институцијама предстоји значајан рад на постизању делотворне заштите и остваривања људских права у пракси, у стварима које се непосредно тичу достојанства и квалитета живота грађана.

Велики број разочараних грађана, посебно сиромашно становништво и припадници маргинализованих група, људска права доживљавају као апстрактни, понекад и елитистички концепт, далек од њиховог свакодневног живота.

Равноправан третман и доступност права свим грађанима без дискриминације, тежња органа управе ка остваривању, а не ограничавању политичких, грађанских, економских, социјалних и културних права, брига за људско достојанство у свакодневним ситуацијама, одговорност власти и друга суштинска питања од значаја за живот достојан човека, потиснута су у други план. Уместо њих, јавни и институционални дискурс о људским правима оптерећују се несуштинским и лажним дилемама, као што су питања да ли „слобода“ ширења идеја значи и право на пропагирање нацизма, те позивање на мржњу и нетолеранцију. Такве псеудо-дилеме намећу актери који би били периферни када би држава ефикасно реаговала. Овом оценом се, наравно, не тежи негирању значаја политичких и грађанских – класичних људских права, већ указује на замену теза и избегавање бављењем суштинских тема кроз проблематизовање питања која би требало да су неспорна.

Забрињава тенденција извршне власти да на потребе и проблеме у остваривању људских права не реагује ефикаснијом применом постојећих закона и јачањем механизма контроле и превенције, већ тежњом за формирањем нових институција на папиру, често методом лошег преписивања. Неспровођење постојећих прописа не може се стално правдати њиховом несавршеношћу и потребом за доношењем нових закона. Другим речима, одговорност органа јавне власти за стање у својим областима не сме се пребацивати на увек нове и нове независне институције, посебно када и за рад већ основаних нема неопходних услова.

Квалитет и обим поштовања грађанских и политичких права предњачи у односу на спровођење слобода и права из социјалне, економске и културне сфере живота.

Најзначајније питање које релативизује и потенцијално ограничава домет политичких права извире из амбивалентних уставних одредби које, лаком злоупотребом, омогућавају потчињавање мандата народних посланика вољи политичких партија.

Социјална и економска права угрожена су најчешће постављањем административних препрека, нетранспарентношћу и недоследношћу у њиховом остваривању и заштити, што се у пракси оправдава непостојањем финансијских „услова“. Непостојање тих услова, међутим, није праћено уздржавањем од давања јавних обећања и прихватања додатних, немандаторних обавеза чије касније непоштовање представља кршење основаних очекивања грађана.

Најшири круг грађана осећа као највећу претњу својим правима – **сиромаштво!** Различити извори говоре о томе да око 10% грађана има примања испод границе преживљавања. Економско богатство групише се у градске центре, превасходно Београд. Незапосленост према проценама Светске банке износи преко 20%. Велика потражња за послом даје прилику некоректним послодавцима да уценама и другим незаконитим методама искоришћавају неповољан положај радника, а приватизациони процеси свакодневно повећавају број оних који сматрају да су оштећени и „покрадени“. Талас отпуштања радника у Србији није резултат само куцања светске економске кризе на врата српске привреде, већ и не до краја стабилизованог и уравнотеженог односа послодаваца и радника као и недовољно јасне улоге државе која треба да гарантује основна правила тог односа.

Озбиљни су проблеми грађана у остваривању **права на фер и правично суђење, у разумном року**. Суђења која трају десет и више година нису реткост, и правда која долази прекасно престаје бити правда. Слабости у остваривању овог права воде урушавању остваривања готово свих других права грађана, која се више ефикасно не могу заштитити на суду. У многим случајевима обраћање грађанина суду да одлучи о заштити или остваривању његовог или њеног права парадоксално постаје повод, односно увод у ново кршење права: чак и када грађанин успе да у неком року дође до судске одлуке, сва је прилика да ће са њом у рукама морати да отпочне нову дуготрајну битку – битку за извршење те одлуке, односно остваривање права утврђеног пред судом. Остаје да се види да ли ће, од многих оспоравани, пакет реформских правосудних закона и рад Уставног суда по уставним жалбама довести до ефикасније судске заштите права, смањити висок степен перципиране корупције у судству и повратити поверење грађана у судску грану власти.

Са свеукупним развојем демократских вредности и људска права заузимају све значајније место у структури правног поретка и свести носилаца јавних овлашћења, као и грађана. **Култура поштовања људских права** ипак није у потпуности учвршћена, што показују инциденти и појаве које се посебно често дешавају у кризним друштвеним ситуацијама, а у којима се по правилу крше слободе и права припадника рањивих делова популације.

Пример таквих инцидената су нетолеранција и насиље од стране група и појединаца усмерени на припаднике албанске националне мањине после самопроглашења независности Косова у фебруару 2008. године, односно, што је много значајније, недостатак одлучне и ефикасне реакције државних органа на то насиље.

Положај грађана припадника **ромске националне мањине** упадљиво је и перманентно најтежи, што се огледа и у већој стопи морталитета. Упркос многобројним спроведеним „пројектима“, одржаним конференцијама и, нешто ређим, конкретним активностима - услови живљења, образовање и здравствена заштита припадника ромске националне мањине у великом проценту су и даље испод минимума који обезбеђује достојанство човека и даје иоле могућности за пун развој и остваривање личности.

Забрињавају недовољне или неефикасне реакције званичних институција и органа на случајеве претећег понашања **према невладиним организацијама и њиховим лидерима** који се истичу борбом за бескомпромисно поштовање људских права, осуду ратних злочина и привођење њихових починиоца правди, као и залагањем за права посебно рањивих група (националне мањине; истополно орјентисана, бисексуална и трансродна лица итд.). Посебно забрињава када представници и носиоци званичних функција и медији наступају са становишта дискриминације, нетрпељивости или искључивости и за то не носе одговарајуће последице - формалну санкцију и/или најширу друштвену и политичку осуду. Неретко, санкције изостају или нису довољно видљиве, или се њихов домет релативизује.

Репресивне мере, укључујући ту и акције полиције, тужилаштва и судова, могу, међутим, обезбедити поштовање људских и мањинских права и слобода само до одређеног степена. За истинско, трајно и чврсто поштовање људских и мањинских права и слобода кључно је њихово прожимање кроз целокупно друштвено ткиво и државну структуру. Посебно је значајна област образовања, где треба инсистирати на учвршћивању друштвених вредности које воде добробити појединца и друштва, попут људских права, поштовања и уважавања различитости, ненасиља, индивидуалне и друштвене одговорности за своје поступке и свет око себе. На жалост и у малолетничкој и школској популацији приметне су појаве насиља, националне и верске нетолеранције, несолидарности и прихватања идеологија сличних нацизму, који је, иронично, управо Србију у историји коштао милионе живота.

Родна равноправност је, упркос раширеним патријархалним стереотипима, посебно у сеоским подручјима, ушла у јавни дискурс и постала легитимна и призната тема како у раду институција, тако и свакодневном животу. Међутим насиље над женама, које резултује и смртним исходима је и даље присутно, да не говоримо о „блажим“ облицима родне неравноправности. Одсуство потпуне институционалне бриге за жене жртве насиља, које цивилни сектор покушава надоместити иницијативама попут „сигурних кућа“, оставља утисак да се о насиљу говори, али да се женама које су његове жртве не пружа довољна практична заштита, нити алтернатива, те да институције на проблем немају прави нити благовремен одговор. Чест је проблем дискриминација жена у радним односима, која почиње од момента запошљавања (на пример условљавањем за случај трудноће) и наставља се током рада (ниже плате у односу на мушкарце на истим пословима, сексистичко понашање).

У области родне равноправности још увек недостаје низ законских решења као и усвајање стратешких докумената, на које је указивано и у Годишњем извештају из 2007. године. Нацрт Закона о родној равноправности и Национална стратегија за равноправност полова и унапређење положаја жена већ годинама чекају на усвајање.

Званична статистика још увек не прати жртве кривичних дела подељено по полу и узрасту, па тако не постоји податак о томе колико одраслих а колико деце, колико жена а колико мушкараца су били жртве појединих кривичних дела.

Сексуалне мањине се суочавају са бројним предрасудама и дискриминацијом и углавном су принуђени да живе «двоструки» живот тј. да од својих послодаваца и околине крију своју сексуалну оријентацију ради заштите сопствене безбедности и егзистенције.

Напредак у односу на 2007. годину је постигнут у области здравственог третмана хомосексуалности која је скинута са листе болести у мају 2008. године. Активисти и активисткиње за људска права сексуалних мањина раде у небезбедним условима на тајним адресама што је ситуација на коју је указивано и у прошлогодишњем извештају. Позитиван помак представља све чешће благовремено и одлучно реаговање полиције на угрожавања безбедности припадника сексуалних мањина и њиховог права на окупљање.

Деца у Србији имају загарантована права према високим стандардима, али њихово остваривање у великој мери зависи од друштвене групе којој припадају.

Готово је опште познато да у Србији постоје нарочито угрожене категорије деце код којих се говори о социјалној искључености, а то су: сиромашна деца,² деца са инвалидитетом и деца са сметњама у развоју, деца без родитељског старања, посебно она смештена у институције, деца која живе на улици, деца која раде, али и деца тзв. „социјални сирочићи“. Уочава се још једна рањива категорија деце – деца чији су родитељи разведени или су у поступку развода. Притужбе грађана се најчешће односе на непрофесионалан, спор и неефикасан рад органа старатељства (центара за социјални рад), који имају кључну улогу у поступку развода брака и привремене доделе старатељства над децом једном од родитеља. Имајући у виду висок проценат развода брака у Србији (на годишњем нивоу разведе се 1/5 укупног броја склопљених бракава), јасан је обим проблема.

У већини поменутих категорија рањиве деце, најчешће угрожена су ромска деца. Њих је највише међу сиромашном децом, децом улице и децом која раде. Такође, у области образовања, почев од предшколског васпитања и образовања, деца Роми су најмање укључена у систем, што за последицу има њихову даљу социјалну

² У Србији је према налазима УНИЦЕФа сиромашно 155 хиљада деце, а још толико живи близу границе сиромаштва.

искљученост. Забрињавају случајеви прикривеног, па чак и неприкривеног расизма у односу на ромску децу, чак и у образовним институцијама.

И даље је изражено **насиље над децом** (које обухвата различите форме, од занемаривања, различитих облика искоришћавања, до физичког злостављања), како у породици, које је најмање видљиво, тако и вршњачко, али и од стране других непознатих одраслих особа. Забрињава, међутим, чињеница да још увек не постоји централизована база података случајева насиља над децом.

Насиље над децом понекад се оправдава традицијом, менталитетом или „правом“ родитеља, иако не би требало бити спорно да је насиље према било коме, укључујући и дете, забрањено. Позитивни концепт стимулација и усмеравања, који по потреби укључује и дисциплиновање (али не у виду телесног или психолошког насиља) остаје у јавном дискурсу запостављен. Инклузија деце са ниским степеном инвалидитета у образовни процес је минимална и у великој мери зависи од финансијских могућности и воље остатка породице.

За **образовање** се у Србији издваја готово двоструко мање од европског просека. То се све очигледније огледа у лошим упоредним резултатима школског знања у различитим земљама. Инвестиције у образовању су посебно мале, и школама недостају основни ресурси. Образовање је бременито многим проблемима, а Министарство просвете ни приближно није искористило потенцијал који пружа сарадња са Заштитником грађана у остваривању надзорне и превентивне улоге омбудсмана.

Упркос Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, чије доношење свакако треба поздравити, **особе са инвалидитетом** и у 2008. години остале су једна од најдискриминисанијих и друштвено најискљученијих група, у готово свим областима остваривања права. Није познат чак ни њихов тачан број, а процене се крећу до 800 хиљада. Њихова недовољна друштвена видљивост узрок је подцењивању проблема са којима се суочавају у образовању, запошљавању, здравственој заштити и другим областима живота. Ти проблеми још увек почињу од најосновнијег – немогућности физичког приступа државним органима, школама, друштвеним сервисима и услугама, а завршавају се неспровођењем закона и обавеза које је држава преузела на себе. Посебно је забрињавајући недостатак услова за друштвену бригу о деци са инвалидитетом без родитељског старања.

Особе са инвалидитетом су и даље значајно искључене из јавног, политичког и културног живота и суочавају се са проблемима у образовању, запошљавању и остваривању других права. Посебно тешки случајеви из досадашње праксе Заштитника су проблеми са којима се суочавају деца са инвалидитетом и њихови родитељи у настојању да им обезбеде неопходни третман и помагала.

Следећа посебно угрожена категорија су старија лица са инвалидитетом, чији је број заправо много већи од оног који се види јер многи од њих нису у стању никоме ни да се обрете.

На дискриминацију особа са инвалидитетом надовезује се и незадовољство грађана остваривањем појединих права из корпуса права пацијената (укључујући и право на ефикасан приговор на квалитет пружене услуге или поступак радника здравствене установе), које је комбиновано са високим степеном перципиране корупције здравственог система. Охрабрује успостављена сарадња Заштитника грађана са Министарством здравља што је сигурно начин да се један део проблема до којих долази у пракси, идентификује и отклони.

Међуетнички односи у Србији су релативно стабилни и етничка мржња и нетолеранција не преовлађују у српском друштву. Али видно је и постојање етничке дистанце, као и мањак одлучних и ефикасних акција државе да се појединачни случајеви етничког насиља идентификују, ефикасно процесуирају и озбиљно санкционишу. Уочава се и слабост системских механизма за спречавање злоупотреба права и слобода (попут слободе удруживања или изражавања) којима се, заговарањем мржње, нетолеранције, етничке искључивости и сл., оспоравају и нарушавају права других.

Србија већ шест година очекује закон о изборима и раду националних савета националних мањина и извршна власт одавно најављује да је он у завршној фази припрема. Од кључног дугорочног значаја биће да тај пропис тежиште стави на демократичност и сврсисходност тих институционалних механизма за остваривање мањинских права, који треба да буду у функцији грађана припадника националних мањина и њиховог стварног остваривања индивидуалних и колективних мањинских права.

Уставна заштита права националних мањина је широка, јемчи већину међународним стандардима признатих индивидуалних и колективних права националних мањина. Међутим, већ на нивоу системског закона, Закон о заштити права и слобода националних мањина (2002), уочљива је несистематичност у погледу нормативног уређења положаја мањина. Та несистематичност се може пратити и кроз друге законе којима би требало да се уреде уставом призната права на образовање, службену употребу језика, очување културног идентитета, информисање, делотворно учешће у политичком и јавном животу.

Нормативну запуштеност пратила је управна дезорганизованост коју је установљавање Министарства за људска и мањинска права ублажило. Али поред централног министарства, за управни систем заштите и имплементације права мањина потребни су стручни и сензитивисани кадрови и организационе целине у кључним министарствима која су задужена за остваривање права мањина – у култури, образовању, локалној самоуправи. Поред тога потребна је ефикасна контрола над остваривањем права, а пре свега конзистентна политика према мањинама која би требало да подразумева њихову друштвену интеграцију и да подстиче, не само „разумевање различитости“, већ и грађанску и друштвену одговорност.

Посебно је значајно да се обезбеди одговарајуће учешће припадника националних мањина у свим областима државне управе и служби - полицији, тужилаштву, судству, војци, образовању... За тачнију оцену стања и предлоге мера недостају подаци о бројности припадника националних мањина у јавном сектору.

Лица лишена слободе у Србији нису изложена системској тортури и кршењу других права, али услови у српском затворском систему (недостатак капацитета и природног светла, немогућност организовања боравка на свежем ваздуху у довољном трајању, мањак контроле над здравственом заштитом затвореника и притвореника, лоши услови 48-мочасовног задржавања у појединим полицијским станицама) испод су минималних међународних стандарда и могу се карактерисати као нехумани и понижавајући, а понекад и окрутни (нрп. недостатак грејања и ћебади у полицијским станицама).

Смештајни капацитети у српским затворима нису довољни за смештај постојећег броја лица лишених слободе. У протеклом периоду капацитети нису повећани у довољном обиму, а када су вршене адаптације постојећих објеката, ефекат је био у смањивању капацитета, као последица прилагођавања смештајних услова важећим стандардима. Број лица лишених слободе у српским затворима близу је 10.000, што указује да је у последњих десет година удвостручен број затвореника. У наредном периоду је нужно приступити изградњи нових затвора.

Непосредне контроле Заштитника грађана и појачане активности унутрашње контроле Управе за извршење заводских санкција Министарства правде уродиле су плодом у облику веће одговорности затворских управа и особља за поштовање права лица лишених слободе. Развој и примена концепта алтернативног извршавања заводских санкција нужни су за решавање највећег дела уочених проблема, посебно код малолетних починилаца.

Затворски услови који угрожавају људска права и достојанство лица лишених слободе не могу се оправдати постојањем њихове кривице за извршено дело или недостатком материјалних средстава. Живот у затвору треба да буде што је могуће приближнији позитивним аспектима живота у заједници. Услови у којима се налазе лица лишена слободе треба да буду такви да омогућавају реинтеграцију тих лица у слободно друштво, због чега је неопходна ближа сарадња затворских установа са институцијама социјалне заштите и цивилног друштва.

Један од битних услова заштите права лица лишених слободе је и ефикасан рад контролних механизма, како интерних, тако и екстерних, као што је парламентарна контрола и низ системских активности које су у надлежности Заштитника грађана. Рок за одређивање Националног механизма за превенцију тортуре предвиђеног Опционим протоколом уз Конвенцију против тортуре Уједињених нација је истекао, и неопходно је ту обавезу што пре извршити. Институција Заштитника грађана у потпуности испуњава све захтеве који се постављају пред национални превентивни механизам, а додатни квалитет обезбедила би системска сарадња са невладиним сектором.

Закон о извршењу кривичних санкција из 2006. године предвиђа висок степен здравствене заштите затвореника, у великој мери усклађен са међународним стандардима. Повећан је обим и квалитет здравствене заштите, уведено је право на приватност, као и прецизне дужности медицинског особља. Међутим, Законом предвиђен ниво здравствене заштите није до краја спроведен у пракси. Лоши смештајни услови стварају немогућност за адекватан третман болесних. Присутан је недостатак медицинског особља (лекара и медицинских техничара) у односу на повећани број затвореника. Амбуланте нису адекватно опремљене потребном медицинском опремом. Није обезбеђена независност медицинског особља, јер представљају интегрални део затворске управе. То ствара потенцијалну могућност за изостанак ваљане медицинске документације која би служила као доказ о евентуалним случајевима тортуре, односно прекомерне употребе средстава принуде.

Устав Србије признаје слободно испољавање **вере** и вероисповедања, обављање верских обреда и службе и исказивање верских убеђења. Услови за остваривање ове уставне и цивилизацијске слободе постоје, али поједина, у јавности отворена и у правном систему недоречена питања нарушавају њено неометано испољавање. Након дуге расправе питање повраћаја имовине црквама и верским заједницама решено је законом из 2006. године, али он се још увек ефикасно не спроводи. Изражен је проблем односа две институционално признате муслиманске верске заједнице чији верници испољавају међусобну нетолеранцију, чак и насиље. Дешавају се повремено напади на припаднике, свештена лица и објекте појединих, нарочито малих и непризнатих цркава и верских заједница и њихови починиоци се ретко откривају. Најзад, и поред законских и подзаконских решења о садржини и вођењу Регистра цркава и верских заједница, остаје отворено питање признавања правног субјективитета нетрадиционалним црквама и верским заједницама у складу са Уставом и националним прописима. Спорови које пред надлежним судовима воде заступници непризнатих цркава и верских заједница и притужбе које су у вези с тим поднели Заштитнику грађана указују на недореченост односа државе и цркава у погледу признавања правног субјективитета, што јесте домен државе, и верског легитимитета, чиме држава не би требало да се бави.

Око 100 хиљада **избеглица** и два пута толико расељених лица борави у Србији и након протека мноштва година од ратова и конфликта који су их отерали из њихових домова. Сем недостатка спремности матичних држава да омогуће делотворно остваривање њихових имовинских права, од чега практично зависи могућност повратка, избегличка и исељеничка популација се суочава и са компликованим, спорим и бирократизованим процедурама за остваривање својих гарантованих права у Србији.

У једном делу Републике Србије, **Косову и Метохији**, над којим је Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација бр. 1244 одговорност преузела међународна заједница (УНМИК у цивилном, а НАТО у војном аспекту), поштовање људских, а посебно мањинских права и слобода много је бременитије проблемима.

Остваривање и заштита права српског и осталог неалбанског становништва на Косову далеко су од међународних стандарда, посебно у области безбедности, слободе кретања, заштите имовине, верских и других права. Према извештајима организација које делују на територији Косова, тамо су најугроженија права на живот и безбедност, на слободу кретања. Каменовање и остали облици застрашивања настављају да угрожавају косовске Србе када путују ван подручја у којима су већина. Извештава се о нападима на свештенство и вернике Српске православне цркве, и о вандализмима усмереним према тој цркви и њеној имовини. Будући да се права и слободе грађана на Косову не остварују пред органима Републике Србије (изузев у мањем делу), нити постоје фактички услови за остваривање надлежности Заштитника грађана на територији Косова и Метохије, тамошња ситуација није предмет даљих разматрања у овом извештају.

Поред имплементације постојећих закона и развоја механизма за извршавање одлука међународних тела, Србији предстоји **усвајање и спровођење нових прописа** од значаја за остваривање и заштиту људских права, пре свих закона о забрани дискриминације (опште), закона о удруживању грађана, закона о родној равноправности, али и потписивање и ратификација значајних међународних конвенција и уговора, попут Конвенције о накнади жртвама насилних злочина или ревидиране Европске социјалне повеље.

ОПШТА ОЦЕНА О КВАЛИТЕТУ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА ГРАЂАНА ПРЕД ОРГАНИМА КОЈИ ВРШЕ ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА И ПРИМЕЊУЈУ ПРОПИСЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ (ДОБРА УПРАВА)

Влада Републике Србије је 2004. године усвојила Стратегију реформе државне управе, којом су као главни циљеви реформе установљени децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација. Ниједан од ових циљева није у потпуности испуњен.

Администрација (управа) у Републици Србији још је скупа, оптерећена централизмом, политизацијом, бирократским ставом према грађанима, прекобројношћу нестручних кадрова, застарелом опремом, немотивисаношћу и дезорганизацијом. Недостају јој делотворни и брзи механизми за интерно разматрање притужби грађана, укључујући и оне које указују на широко распрострањену корупцију.

Мноштво међусобно неусклађених, некад сувишних а некад недоречених прописа, доприноси атмосфери нетранспарентности и арбитрерности (самовоље). Мањка поштовања за достојанство странака, и занемарује се начело заштите права грађана (обавеза да се странкама омогући да што лакше заштите и остваре своја права и интересе) и начело заштите јавног интереса.

Значајан број грађана сусреће се са апсурдном ситуацијом – неизвршавањем судских одлука од стране органа управе. У великом броју случајева грађани се

жале на спор поступак, за шта као узрок по правилу наводе корупцију, неорганизацију и нерад.

Идеја о деполитизацији (само две политичке функције – министра и државног секретара) доживела је своју девалвацију кроз именоване већег броја државних секретара у једном органу управе, који су, само, хијерархијски на доле потиснули помоћнике министара.

Упркос у јавности увреженом ставу о добрим зарадама у државном сектору – плате једног дела државних службеника – државних намештеника, испод су минимума који обезбеђује задовољавање животних и социјалних потреба и очување достојанства органа у коме раде.

И поред тога, управа је, у огромном проценту, показала спремност за сарадњу са Заштитником грађана у остваривању надзорне и корективне функције ове институције. У управи има стручних, професионалних, мотивисаних кадрова који су спремни не само на поштовање прописа, већ и етичких стандарда и стално унапређивање свог рада. Изазов је задржати их ту, упркос релативно ниским платама, лошим условима рада, атмосфери несигурности услед политичких турбуленција које не би требало да их се тичу. Стратегија реформе државне управе требало би да се концентрише и на идентификацију и јачање положаја квалитетних кадрова, њихову мотивацију и усавршавање, како би управа изнутра ојачала и повратила поверење грађана, у чему је Заштитник грађана њен истрајни савезник.

Саша Јанковић, с.р.

1. О ЗАШТИТНИКУ ГРАЂАНА

а) Заштитник грађана – омбудсман: природа институције, правни оквир, независност, надлежност

Заштитник грађана Републике Србије је независан и самосталан државни орган уведен у правни поредак Републике Србије 2005. године Законом о Заштитнику грађана³ (у даљем тексту: Закон) и, накнадно, утврђен Уставом Републике Србије⁴. Оваквим уставно – правним дефинисањем Република Србија је успоставила концепт парламентарног омбудсмана општег типа. Заштитник грађана Републике Србије је државни орган задужен за контролу и унапређење поштовања права грађана. Заштитника грађана бира Народна скупштина, на супрот мањем броју земаља у којима општег, или много чешће – специјализоване омбудсмане, поставља извршна власт. Заштитник грађана контролише законитост и правилност рада органа управе у вези са остваривањем индивидуалних и колективних права грађана.

Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права⁵. Нико нема право да утиче на рад и поступање Заштитника грађана⁶. Устав и Закон истовремено прописују да Заштитник за свој рад одговара Народној скупштини.

У релативно брзом поступку ослобођеном претераних формалности, Заштитник грађана испитује да ли је неки орган управе или друга организација која врши јавна овлашћења законито и правилно решавала о неком праву или интересу грађана, и ако није, захтева да се грешка исправи и предлаже начин за то. Заштитник грађана контролише много више од формалног поштовања закона, већ испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу управу, а које 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 (Републичког јавног правобраниоца), као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења⁷. Заштитник грађана није овлашћен да

³ Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/05 и 54/07).

⁴ Одлука о проглашењу Устава Републике Србије објављена је у „Службеном гласнику Републике Србије“ бр. 83/06 и 98/06 (Пети део – уређење власти, одељак 5. „Заштитник грађана“, члан 138.)

⁵ Члан 2. ст. 2. Закона.

⁶ Члан 2. ст. 1. Закона.

⁷ Члан 1. ст. 1. Закона.

контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва⁸.

Поред права на покретање и вођење поступка у коме се установљава има ли пропуста у раду управе, Заштитник грађана има право да пружањем добрих услуга, посредовањем између грађана и органа управе и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права. Заштитник грађана има и право законодавне иницијативе. Заштитник грађана може предлагати законе из своје надлежности, подносити иницијативе за измену или доношење нових прописа ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у њима или је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Заштитник грађана овлашћен је и да Влади и Скупштини даје мишљења на прописе у припреми⁹.

Ставови и препоруке Заштитника грађана нису правно обавезујући, а поступак пред Заштитником грађана није поступак по правном леку. Посао Заштитника грађана није да принуди, већ да снагом аргумената, али и ауторитетом и угледом, увери у неопходност отклањања пропуста и промене начина рада.

Заштитник грађана ипак није институција „добровољног“ права. Органи управе имају законом успостављену 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. Непопштовање ових обавеза основ је за покретање одговарајућих дисциплинских и других поступака. Заштитник може да препоручи разрешење функционера кога сматра одговорним за повреду права грађана, да иницира покретање дисциплинских поступака против запослених у органима управе, да поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка¹⁰.

Поред очигледне улоге у унапређивању рада органа управе, оваква овлашћења дају Заштитнику грађана значајну улогу у превенцији, откривању, спречавању и санкционисању корупције у органима управе.

б) Поступак пред Заштитником грађана

Заштитник грађана испитује случајеве кршења права по притужби грађана или по сопственој иницијативи. Заштитнику грађана може се обратити свако (држављани Србије, странци, апатриди, избеглице, расељена лица, удружења, правна лица...) ко сматра да органи управе неправилно и/или некоректно примењују (или не примењују) прописе Републике Србије. Притужба Заштитнику грађана је бесплатна и подноси се у писаном облику или усмено на записник код

⁸ Члан 17. ст. 3. Закона.

⁹ Члан 18. ст. 1. Закона.

¹⁰ Члан 20. Закона.

Заштитника грађана. Да би је заштитник узео у разматрање, притужба, по правилу, не сме бити анонимна. У име детета (малолетног лица), притужбу може поднети његов родитељ, односно законски заступник.

Пре подношења притужбе подносилац је дужан да своја права покуша да заштити у одговарајућем правном поступку. Заштитник грађана не покреће поступак пре него што су исцрпљена сва правна средства, сем ако подносиоцу притужбе прети ненадокнадива штета или се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друго неетичко понашање запослених у органима управе.

У поступку по притужби Заштитник грађана прибавља све доказе и утврђује све чињенице и околности које сматра битним за доношење става о оправданости притужбе. За то му стоје на располагању сва потребна средства – разговор са свим запосленима у органу чији рад контролише, увид у документацију органа, несметан приступ службеним просторијама, као и местима на којима се налазе лица лишена слободе и право да с њима разговара насамом и све друго што може довести до целовитије оцене о постојању пропуста у раду, који доводе до кршење појединачних или колективних права грађана.

Ако установи да је у раду органа управе било пропуста, Заштитник грађана ће их констатовати и препоручити начин њиховог отклањања, како у односу на конкретан случај, тако и у односу на све друге или будуће случајеве. Уколико има потребе, Заштитник ће предузети мере према одговорнима за кршење права грађана. Орган управе је дужан да најкасније у року од 60 дана (или краћем, ако то Заштитник грађана захтева) обавести Заштитника грађана о томе да ли је поступио по препоруци и отклонио недостатак, односно због чега то није учинио. О непоступању по препоруци Заштитник грађана може да обавести јавност, Скупштину и Владу, а може да препоручи и утврђивање одговорности руководиоца органа управе.

в) Заменици Заштитника грађана

Закон прописује да Заштитник грађана има четири заменика који му, или њој, помажу у обављању послова утврђених овим законом, у оквиру овлашћења која им Заштитник пренесе. Истовремено, Закон захтева од Заштитника да при преношењу овлашћења заменицима, обезбеди специјализацију, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом. Специјализација заменика Заштитника грађана, уобичајена и у упоредној пракси, омогућава посвећивање стручне пажње одређеним, посебно рањивим групама, уз истовремено гарантовање високог нивоа интегритета и ауторитета заштите.

Заменике Заштитника грађана такође бира Народна скупштина већином од укупног броја посланика, уживају имунитет као народни посланици, мандат им траје пет година и исто лице може највише два пута узастопно бити бирано на ту функцију.

На Петом ванредном заседању Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 7. октобра 2008. године, посланици су, на предлог Саше Јанковића, заштитника грађана, са 168 гласова за, изабрали заменике Заштитника грађана. За заменике су изабрани: др Горан Башић, др Зорица Мршевић, Тамара Лукшић-Орландић и Милош Јанковић.

г) Стручна служба

За вршење стручних и административних послова из делокруга рада Заштитника грађана, образована је стручна служба, чијим радом руководи генерални секретар. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана садржи радна места на положајима, извршилачка радна места и радна места на којима раде намештеници. Током 2008. године у Стручну службу је путем јавног конкурса примљено 23 лица, тако да је на дан 31 децембра 2008. године укупно било 38 запослених. Народна скупштина је дала сагласност на Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији који предвиђа 68 запослених, што је, с обзиром на обим посла потврђен у пракси, минимум за ажуран и квалитетан рад институције.

д) Простор и средства за рад

Закључком Комисије за расподелу службених зграда и пословних просторија Владе од 16. новембра 2007. године, Заштитнику грађана је, у циљу обезбеђења трајног пословног простора неопходног за рад, распоређена на коришћење пословна зграда у Београду, у улици Ресавска број 42. С обзиром на то да тада, као ни током целе 2008. године, овај простор није постао доступан, то је Заштитнику грађана распоређен на привремено коришћење пословни простор у Београду, Булевар Милутина Миланковића број 106. Овај привремени пословни простор (као и такође привремени пословни простор у Палати Србија, у Булевару Михаила Пупина број 2, и то један кабинет на IV¹¹ спрату и 6 канцеларија на V спрату), нису ни приближно довољни за смештај запослених у институцији и пријем грађана. Истовремено, простор не испуњава услове нужне за пријем грађана и рад државних службеника – за очување њиховог права на безбедност, приватност (странака), здраве радне услове, достојанство органа... Током 2008. године сукцесивно су ступила на посао 23 нова запослена, чиме је проблем смештаја ескалирао. Имајући у виду проблем безбедности, очитован и у неколико инцидентата због којих је морала интервенисати полиција, одлучено је да се грађани више не примају у Булевару Милутина Миланковића број 106, већ искључиво у Палати Србија, у Булевару Михаила Пупина број 2, соба 19.

Пословни простор се налази на две локације, што значајно отежава рад и комуникацију. Средства за рад, посебно канцеларијски материјал, компјутери и други технички уређаји, углавном су прибављени од стране надлежне заједничке службе државних органа, док је мањи број средстава за рад купљен из самосталних

¹¹ У три просторије кабинета ради заштитник, његова четири заменика/заменице и 5 сарадника!

средстава Заштитника грађана. Непостојање просторних и техничких услова представља најзначајније ограничење у раду Заштитника грађана.

2. ПОШТОВАЊЕ И ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ, РЕЗИМЕИ ПО ОДРЕЂЕНИМ ОБЛАСТИМА

Уводне напомене

Економска и социјална права у Србији су угроженија него грађанска и политичка, што је не само уобичајено за земље које пролазе кроз транзицију него се може образложити и чињеницом да је остваривање и заштита економских и социјалних права дуго била у сенци остваривања и заштите грађанских и политичких права.

Значајан проблем представља неодговарајуће функционисање институција надлежних да штите људска права. Велики број притужби грађана на судове и јавна тужилаштва, чији рад Заштитник грађана није овлашћен да контролише те такве притужбе одбацује, указује на то да су грађани незадовољни начином рада ових органа. Тако, јавна тужилаштва су се веома ретко оглашавала поводом повреда људских права, а судски поступци често трају неоправдано дуго. На крају поступка, када грађанин успе да у разумном (или неразумном) року дође до судске одлуке, по правилу му предстоји нова мучна и дуготрајна борба за извршење судске одлуке, односно остваривање права утврђеног пред судом. Усвојен сет правосудних закона уводи корениту реформу судства која ће бити успешна ако је садржина понуђених реформских захвата таква да створи услове за независно, стручно и ефикасно судство.

Велики број притужби које је Заштитник грађана примио, око 25% од свих примљених притужби, поднето је због нечињења - ћутања администрације, непоштовања принципа и начела добре управе, неизвршавања судских одлука и решења органа управе, као и због неостваривања права на правну заштиту пред органима управе.

Концепт „добре управе“ (*good governance*) подразумева потребу да се функционисање јавних служби унапреди и тиме олакша остваривање права грађана. Најједноставније речено, „добра управа“ подразумева остваривање најпожељнијих резултата на најбољи могући начин.

Добра управа представља посебан метод управљања и обављања послова од јавног интереса који се огледа у примени осам начела која подразумевају:

1. учешће свих грађана у вршењу власти, било непосредно, било преко изабраних представника;
2. постојање владавине права;
3. транспарентност при доношењу и спровођењу одлука;
4. једнакост свих грађана;
5. ефикасност у раду;
6. одговорност;

7. посредовање у односима супротстављених група и интереса ради постизања консензуса и остварења јавног интереса, и
8. остваривање добре комуникације са другим институцијама и грађанима.

Заштитник грађана настоји, у складу с искуствима Европског омбудсмана и националних омбудсмана у већини европских држава, али пре свега из потреба које проистичу из праксе наше државне управе, да посебну пажњу посвети унапређивању њеног рада следећи принципе „добре управе“.

Са становишта добре управе нарочито је значајно одговорно понашање јавних функционера. Начин на који организују рад у органима чије руковођење им је поверено избором или именовањем подразумева да, поред ефикасне организације послова и задовољавања права грађана на најбољи и законом прописан начин, јавности саопштавају правовремене и истините информације о раду органа који су у делокругу њихове ингеренције. Уочени су, међутим, случајеви преузимања обавеза и давања изјава које се у врло кратком периоду покажу као неоствариве, што крши принцип одговорности за поштовање јавно преузетих обавеза и руши концепт поштовања основаних правних очекивања грађана, познат у пракси европских омбудсмана.

Доброј управи допринело би и јачање унутрашњих капацитета државних органа у вези с унутрашњом контролом. Заштитник грађана је анализом притужби и рада државних органа дошао до закључка да је установљавање или развијање механизма унутрашње контроле државних органа предуслов унапређења њиховог рада, односно да ће се поред директне користи коју ће имати грађани, посредно смањити број њихових притужби које би упућивали Заштитнику, жалби другостепеним органима или поступака које би покретали код судова. Уосталом, то је и обавеза свих органа државне управе, установљена законом.

Сматрајући да највиши представници јавне власти грађанима дугују више од поштовања закона који важи за све, имајући у виду да се законима не могу прописати сви аспекти понашања које треба да одликује носиоце јавних функција, а које је кључно за однос грађана и власти у демократском друштву, Заштитник грађана је покренуо питање израде етичког кодекса функционера јавне власти Републике Србије. Радна група, у којој су радили представници власти, цивилног сектора и Заштника грађана, привела је крају рад на тексту овог кодекса и он је спреман за представљање стручној и широј јавности.

Заштитник грађана је начело добре управе, у смислу принципа који у центар свог деловања ставља грађанина као примаоца добре услуге, уградио у организацију сопствене стручне службе и тај принцип доследно спроводи у пракси.

а) Права лица лишених слободе

а.1. Опште напомене о правима лица лишених слободе

Термин „лица лишена слободe“, иако је општеприхваћен и у том облику заступљен у нашим највишим правним актима, потребно је, због могућих погрешних језичких тумачења, појаснити. Човек не може бити лишен слободe у целости, већ му она може бити само ускраћена у делу прецизно одређеном од стране надлежног органа. У лица лишена слободe, поред оних који издржавају казну затвора, или су у притвору, а која традиционално убрајамо у ту категорију, спадају и сва остала лица која су због здравственог или материјалног стања или других околности зависна и приморана на боравак у одговарајућим установама, као што су специјалне болнице, установе за ометене у развоју и сл.

У круг лица лишених слободe улазе сва лица која су осуђена, односно задржана¹² одлуком надлежног органа: лица на извршењу казне затвора, лица на извршењу казне малолетничког затвора и лица на извршењу мере притвора; малолетна лица према којима се извршава васпитна мера упућивања у васпитно-поправни дом; лица задржана од стране полиције; лица према којима се извршавају мере безбедности медицинског карактера и то обавезно лечење алкохоличара, обавезно лечење наркомана, обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи; пацијенти у неуропсихијатријским установама; лица смештена у установама социјалне заштите; лица у избегличким камповима.

Установе у којима су смештена лица лишена слободe су у надлежности Министарства правде¹³, Министарства унутрашњих послова¹⁴, Министарства здравља¹⁵ и Министарства рада и социјалне политике¹⁶.

Лица лишена имају право на поштовање неотуђивих људских права. Она задржавају све слободe и права која им нису одузета одлуком надлежног органа којом су осуђена, односно задржана. Ограничења за та лица морају да буду минимална, неопходна и сразмерна легитимном циљу због ког су наметнута. Животни услови који угрожавају њихова људска права не могу се оправдати недостатком материјалних средстава, њиховом кривицом за извршено дело или било којом дугом околношћу. Живот у институцијама у којима су смештена та лица треба да буде што је могуће ближи позитивним аспектима живота у заједници, као и да за случај остварења потребних услова омогући накнадну реинтеграцију тих лица у слободно друштво.

Посебан нормативни оквир поступања Заштитника грађана у односу на лица лишена слободe чине међународне конвенције које се односе на тортуру¹⁷ и

¹² Овде користимо реч „задржавање“ јер је примеренија од речи „притвор“, којом се у текстовима ратификованих међународних конвенција погрешно преводи реч „detention“. У енгласком језику термином „detention“ означава се појам који је шири од појма „притвор“ одређеног нашим прописима. Реч „detention“ води порекло од латниске речи „detentio“, која значи „задржавање“, „придржавање“, односно у римском праву представља институт вршења фактичке власти сходно овлашћењу.

¹³ Окружни затвори и казнено поправни заводи.

¹⁴ Полицијске станице, у којима се спроводи мера задржавања у трајању до 48 сати.

¹⁵ Неуропсихијатријске установе за лечење хроничних психијатријских обољења.

¹⁶ Домови за децу и омладину без родитељског старања, заводи за васпитавање деце и омладине, установе за смештај особа са инвалидитетом, установе за смештај старих лица и пензионера.

затворска правила¹⁸, те позитивни прописи из области материјалног и процесног кривичног права, прописи у области извршења кривичних санкција, као и прописи о полицији, социјалној заштити и здравственој заштити.

а.2. Преглед важнијих активности

Заштитник грађана је у области права лица лишених слободе у највећој мери посветио пажњу затворском систему. Обављене су посете ОЗ у Београду, ОЗ у Лесковцу, ОЗ у Зрењанину, КПЗ у Пожаревцу, КПЗ у Сремској Митровици, КПЗ у Нишу, КПЗ за жене у Пожаревцу, КПЗ за малолетнике у Ваљеву и Специјалној затворској болници у Београду. Заштитник грађана је наведене заводе посетио поступајући по притужбама, с тим да су истовремено обављене контролне активности општег типа. Заштитник грађана изражава задовољство да је у свим затворским установама омогућен ненадзиран разговор са лицима лишеним слободе, приступ свим просторијама и прибављање целокупне тражене документације. Управа за извршење заводских санкција је, између осталог, изразила кооперативност у раду и достављањем образложеног извештаја о обављеном интерном надзору.

Поступајући по притужби, Заштитник грађана је посетио и Прихватилиште за странце у Падинској Скели, које је у надлежности Министарства унутрашњих послова.

Заштитник грађана је поступајући по сопственој иницијативи, у акцији у коју је укључио покрајинског и локалне омбудмане, током октобра и новембра обавио контролне посете у 92 полицијске станице. Упркос уоченим пропустима у раду, охрабрује чињеница да су службена лица МУП-а, и то без изузетка у свим полицијским станицама, омогућила приступ и ставила на располагање целокупну тражену документацију.

а.3. Услови у институцијама за смештај лица лишених слободе

Положај лица лишених слободе у великој мери је одређен објективним условима њиховог смештаја, медицинског третмана, устаљеног односа запослених у установама и низом других фактичких животних околности.

Установе у којима су смештена лица лишена слободе су пренасељене. У протеклом периоду нису предузете адекватне мере у циљу изградње нових капацитета, јер тренд повећања броја лица лишених слободе није праћен чак ни пропорционалним повећањем смештајних капацитета. Осим тога, када су вршене

¹⁷ Конвенција против тортуре и друих сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака (УН), Опциони протокол уз Конвенцију против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни и поступака (УН), Конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања (СЕ).

¹⁸ Минимална правила о поступању са затвореницима (УН), Европска затворска правила (СЕ).

адаптације постојећих објеката, ефекат је био у додатном смањењу капацитета, као последица прилагођавања смештајних услова важећим стандардима. Такође, актуелни капацитети установа у којима су смештена лица лишена слободе нису задовољавајући ни са квалитативног аспекта, што се неповољно одражава на све остале аспекте положаја лица лишених слободе.

Важећим прописима предвиђен је висок степен здравствене заштите лица лишених слободе, усклађен са међународним стандардима, међутим лоши смештајни услови, лоша опремљеност и недовољан број медицинског особља стварају немогућност за адекватан медицински третман.

Услови у установама у Србији у којима су смештена лица лишена слободе по правилу нису изражени у мери да представљају тортуру, али се у великом броју случајева могу окарактерисати као нехумани и понижавајући.

а.4. Услови у затворском систему

Смештајни капацитети у затворима нису довољни за смештај постојећег броја лица лишених слободе. Податак да је број лица лишених слободе у затворима преко 10.000 лица указује да је у последњих десет година удвостручен број затвореника. Тренд енормног увећања броја лица лишених слободе у затворима није праћен адекватним повећањем смештајних капацитета.¹⁹ Осим интензивирања проширења смештајних капацитета²⁰, ефекат је могуће постићи и кроз афирмацију система примене алтернативних мера и санкција.²¹

Сходно времену изградње, као и чињеници да су многе установе лоциране у густо насељеним подручјима и грађене у потпуно друге намене, архитектуру постојећих затворских установа одликују решења мање или више непримерена савременим стандардима извршења затворских казни.²²

Поједини објекти су руинирани, трошни, присутна је влага. Површина спаваоница је неадекватна, недовољно су опремљене, а многе немају засебан мокри чвор. Затвореницима је отежано одржавање хигијене, у многим установама је купање организовано само једном недељно. Затвореници сами набављају средства за хигијену, сами перу своју одећу, а сушење исте је крајње отежано јер

¹⁹ Различите су процене о постојећим капацитетима затвора у Србији, а крећу се од 6500 до 7500 затвореника, што значи да недостаје простор за смештај око 3000 затвореника/притвореника.

²⁰ Тренутно је у изградњи затвор у Падинској Скели, капацитета око 400 затвореника.

²¹ Процене су да би на тај начин затворска популација била смањена за преко 500 притвореника/затвореника.

²² Један од значајнијих проблема у затворском систему Србије је локација и архитектура ОЗ Београд и Специјалне затворске болнице у Београду, које представљају грађевинску целину. Низ атрибута ових установа указује да је неопходно, без даљег одлагања, на издвојеној локацији ван центра града, изградити нов затворски комплекс који ће испуњавати све услове, како у погледу безбедности, тако и у погледу остваривања права лица лишених слободе. Тренутна ситуација, оптерећена чињеницом да се у оквиру грађевинске целине у којој су смештене наведене затворске установе налази и павиљон настањен од стране више десетина породица, указује да је хитно потребно започети са припремним радњама за изградњу грађевинских објеката за потребе ових затворских установа.

већином нема одговарајућих сушионица, те се обавља по собама. Квалитет исхране није у потпуности задовољавајући. Приговори затвореника се односе на неукусно припремљену храну, недостатак млека и млечних производа, посебно воћа.

Активности које се нуде затвореницима су прилично ограничене, тако да су већином принуђени на беспосличарење. Радне активности се углавном свде на режијске послове. Рад осуђеника у привредним јединицама је потпуно неефикасан и не остварује функцију превапитања.

Затвореницима је у заводима омогућен контакт са свештеницима, а у појединим установама су формиране посебне капеле. У већини установа поштују се посебни режими исхране везани за припаднике најзначајнијих конфесија.

Бројне су примедбе запослених на постојеће стање у затворском систему. Најчешће указују на њихов лош материјални положај и недовољан број кадрова.

Законом о извршењу кривичних санкција је предвиђен висок степен здравствене заштите затвореника је у великој мери усклађен са међународним стандардима. Установљен је висок обим и квалитет здравствене заштите, уведено је право на приватност, као и прецизне дужности медицинског особља. Међутим, наведено није до краја спроведено у пракси. Пре свега, лоши смештајни услови стварају немогућност за адекватан третман болесних. Такође, недовољан је број медицинског особља, а амбуланте нису адекватно опремљене потребном медицинском опремом. Осим наведеног, није обезбеђена независност медицинског особља, јер представљају интегрални део затворске управе. То ствара потенцијалну могућност за изостанак ваљане медицинске документације која би служила као доказ о евентуалним случајевима тортуре, односно прекомерне употребе средстава принуде.

а.5. Структура, класификација и поступање Заштитника грађана по притужбама лица лишених слободе

У 2008. години Заштитнику грађана је упућено 80 притужби лица лишених слободе.²³ Лица која се налазе у установама за извршење заводских санкција (на издржавању казне затвора или извршењу мере притвора) су поднела 76 притужби. По две притужбе су поднела лица која су задржана од стране полиције и лица која се налазе у Прихватилишту за стара и болесна лица.

²³ Заштитник грађана је поступајући по притужбама лица лишених слободе, 44 притужбе (55%) одбацио због ненадлежности, јер су се углавном односиле на рад судова. Две притужбе (2,5%) су уступљене на надлежност Грађанском браниоцу Града Београда. По основу 20 притужби (25%) покренут је поступак контроле законитости и правилности рада органа управе, од чега су два поступка накнадно обустављена јер је поступајући орган сам отклонио неправилности у раду. По 14 притужби (17,5%) по којима је покренут поступак, након утврђивања свих релевантних чињеница и околности, процењено је да су притужбе неосноване. Два поступка покренута пред Заштитником грађана по притужбама лица лишених слободе окончана су препорукама за отклањање неправилности у раду.

Предмет притужби, односно повреде права које се најчешће наводе у притужбама лица лишених слободe су неадекватна здравствена заштита, неадекватни услови боравка у установи (услови смештаја, исхрана, боравак изван затворених просторија, рекреативне активности, радно ангажовање), неадекватан третман (класификација у васпитну категорију), незаконито спровођење дисциплинских поступака, неодобравање премештаја у други завод или неблаговремено решавање по молби за премештај, незаконито задржавање притвореника у установи по истеку времена за које је притвор одређен решењем надлежног суда и непрослеђивање поднесака.

Излагање тортури од стране службених лица је било предмет две притужбе, а притужба због дискриминације по основу верске припадности је поднета само у једном случају.

Од укупног броја поднетих притужби 8 лица (10%) су поднела лица на извршењу мере притвора. Од укупног броја притужби које су поднели притвореници, 4 (5%) је упућено из Окружног затвора у Београду.

Од укупног броја притужби, 10 (12%) су поднеле жене, а 3 (мање од 4%) малолетници. Од укупног броја притужби само 2 лица (2,5%) су поднела лица којима је уз казну затвора изречена мера безбедности медицинског карактера. Из великих затворских установа, у којима је смештено око 40% просечне затворске популације (и то осуђени на дуже временске казне затвора) 40 лица лишених слободe је упутило притужбе (50% од свих притужби), и то из КПЗ Пожаревац 19 лица, из КПЗ Ниш 16 лица и из КПЗ Сремска Митровица 5 лица.

б) Равноправност полова

б.1. Равноправност жена и мушкараца у Србији

б.1.1. Нормативни оквир и статистички подаци

Равноправност жена и мушкараца у Србији утврђена је у Уставу и доследно законски уређена. Формална равноправност међутим не мора нужно да значи и постигнуту равноправност у пракси. Жене су у 2008. години и даље у неповољнијем положају у односу на мушкарце, на шта указују реални показатељи, као и континуитет традиционалних дискриминаторских пракси²⁴.

У Србији 51,5 одсто популације чине жене. Од 250 посланика у Скупштини, 54 су жене, председница Народне скупштине је жена, а проценат жена међу скупштинским потпредседницима је 50%. Док је 159 мушкараца на функцији председника општине, жена је само шест, а одборница у скупштинама општина има 20%. У Влади Србије има пет министарки, што чини 18,5%. Међу државним секретарима има 22,7% жена, а међу помоћницима министра 42,6%. Међу судијама

²⁴ Када је на пример о зарадама реч, просечна разлика у висини плата између мушкараца и жена је 16 одсто. Тако на пример, у многим деловима Србије очевину наслеђује син, а ћерка добија «мираз», упркос постојању вишедеценијске правне изједначености полова приликом наслеђивања.

преовлађују жене (око 64%), али углавном у општинским судовима, али не и међу председницима судова (око 40%). Од 2000. године на челу Врховног суда Србије су жене, а од 2008. године и на челу Уставног суда Србије је жена, а у овом суду жене чине и већину судија (70%). Од лица која су добровољно напустила посао из породичних разлога, 80% су жене, које чине и 98% оних којима је једини рад у домаћинству. Удео жена у власништву укњижених објеката је 29,7%. Са друге стране, жене учествују са 30,5% на управљачким местима у друштву и привреди, а од тога на директорским местима их је 20,8%, а на челу управних одбора 14,3%. Међу васпитачима за предшколски узраст има 95,5% жена, у основним школама међу наставним особљем је 71,8% жена, док је на факултетима међу предавачима 29,4% жена. Разлике се јављају и према образовним профилима, па тако на филолошким факултетима има 64% жена међу предавачима, на правним факултетима има их око 45%, док их на електротехничким факултетима има 9%, а на машинским 6%. На челу свих наших универзитета до сада је било само шест ректорки.

б.1.2. Насиље над женама

Дуго се породично насиље у нашем друштву сматрало приватном срамотом, појавом која је некако изазвана личним својствима учиниоца и жртава, а о чему треба ћутати и не мешати се. Заштитник је у више јавних наступа износио становиште да је сваки облик насиља јавна ствар, ма где се дешавао, против ма кога, и ма ко да је учинилац. Насиљем морају да се баве све институције у оквирима својих надлежности. Због последица у виду најтежег кршења људских права које угрожавају и сам живот, насиље над женама је једна од основних препрека у постизању родне равноправности. И поред тога још увек не постоје прецизни подаци о обиму и распрострањености насиља над женама у Србији, а пракса примене насиља наставља да постоји.

Већина података обезбеђена је захваљујући истраживањима невладиног сектора и они показују да је овај вид насиља веома раширен. За време традиционалне акције „16 дана активизма против насиља“ Заштитник грађана се сусрео са представницама коалиције невладиних организација против насиља. Размена искуства је указала на нереаговање, неблаговремено и/или неадекватно реаговање институција у случајевима вишегодишњег породичног насиља.

Најчешћи видови насиља над женама у Србији су насиље у породици/партнерском односу, сексуално насиље над женама и трговина женама. Према истраживањима неколико невладиних организација, скоро свака друга жена доживи неки облик психичког насиља у породици, свака трећа жена доживи физички напад од неког члана породице, док се свакој четвртој прети насиљем. Просечно је једна жена недељно убијена у Србији од стране мужа или ванбрачног партнера. У више од 92% случајева насилник је био супруг или партнер са којим је жена била у браку/заједници. Породично насиље, осим широке распрострањености, карактеришу још и дуготрајност и континуитет у испољавању. Иако је током 2008. године уочена појава да се насиљу над женама даје све више простора у медијима, најчешће преовлађује сензационалистички

приступ, нема поштовања приватности и достојанства жртве, а родна димензија насиља је маргинализована.

Охрабрују иницијативе институционалног умрежавања. Као добар пример из 2008. године може се навести да је у октобру, у Крагујевцу, потписан Протокол о међусекторској сарадњи у процесу збрињавања жртава насиља у породици. Потписници Протокола су Град Крагујевац, Центар за социјални рад, Полицијска управа, Дом здравља, Завод за хитну медицинску помоћ, Клиничко болнички центар и НВО "Оаза сигурности". Протокол представља први корак ка постизању координиране сарадње НВО, владиних институција и локалне самоуправе које учествују у превенцији и заштити жртава насиља у породици. Крагујевачки Протокол је јединствен у Србији и може да постане модел сарадње у другим градовима.

б.1.3. Запосленост жена и мушкараца

Стопа незапослености жена за половину је већа од стопе незапослености мушкараца. Међу запосленима има 44% жена, а међу незапосленима има их 54,3%. Разлика у висини плата између мушкараца и жена је 16%. Посебно је наглашен проблем запошљавања жена преко 45 година старости, затим домаћица, пољопривредница, младих жена и жена из вишеструко дискриминисаних група. У односу на општу женску популацију, постоји значајан проценат разлике у незапослености жена из ових група (на пример, жене избеглице су за 15% више незапослене у односу на просек незапослености жена, расељена лица 32%, Ромкиње 39% више). Заступљена је традиционална подела занимања на „мушка“, више плаћена и престижнија, и „женска“, мање плаћена и мање престижна.

„Камуфлажа“ за женску незапосленост је масовни женски рад у „сивој економији“. Незапосленост, ниска плаћеност и несигурност посла утичу на њихове преговарачке позиције, што жену чини неравноправном у односу на послодавца. Из притужби Заштитнику грађана уочава се тренд дуготрајности и неефикасности судских поступака у радним споровима, као и неефикасност инспекцијских служби.

б.1.4. Институционализација механизма за равноправност полова и активно укључивање у процесе одлучивања

Именовањем заменице Заштитника грађана за родну равноправност, постојећим механизмима за родну равноправност у Србији придодат је још један. Охрабрује опште повећање учешћа жена у процесима одлучивања о јавним пословима на свим друштвеним нивоима и у свим областима, што представља подстицај за даљи развој демократије и друштва. То је уједно и претпоставка да родна равноправност буде укључена у креирање друштвених политика као допринос остваривању демократије, транспарентности институција, владавине права, правде, развоја и мира. Ови механизми треба да буду заступљени на националном, покрајинском и локалном нивоу, како у изборним, тако и у извршним телима.

б.1.5. Образовање жена и мушкараца

Разлике у приступу образовању код дечака и девојчица готово да не постоје осим код ромске деце (77,9% дечака према 69,7% девојчица), а проблема има и код деце на селу и код деце са сметњама у развоју.

Родна неједнакост огледа се и у сегрегацији образовних профила, где и даље преовлађује традиционална подела на „мушка“ и „женска“ занимања. Уочава се и већа техничка неписменост жена, што их касније додатно маргинализује на тржишту рада. Стереотипним представама о родним улогама добрим делом доприноси и традиционалистички садржај школских програма и школских уџбеника. Иако у наставном градиву нема дискриминације, кроз стереотипне садржаје који почињу од буквара, преко других уџбеника, посебно из друштвених предмета, провлаче се патријархални обрасци и андроцентрични модели. Уочава се и недостатак адекватног образовања о репродуктивном здрављу, недовољно подстицање девојчица на бављење спортом.

б.1.6. Закони и друштвене стратегије

Закључни коментари Комитета УН за елиминацију дискриминације жена у односу на Србију, усвојени 11. јуна 2007. године, постали су у 2008. години више доступни и познати, а постоје и различите иницијативе да се промовишу и примене. Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности је уобличена у 2008. години и до краја године је прошла процедуру усвајања и коментарисања у свим министарствима. Метод родног буџетирања представља суштински допринос политици једнаких могућности, јер постојећи начин расподеле средстава и јавне потрошње има различит учинак на мушкарце и на жене. Заштитник је посебно свестан да и даље постоји значајан недостатак јавне статистике у разврставању података према полу. Упркос свих иницијатива и упозорења и даље не постоји ни елементарна виктимолошка статистика, као и читав низу других елементарних података разврстаних по полу и узрасту.

б.2. Права лезбејки, гејева, бисексуалних и трансродних (ЛГБТ) особа

б.2.1. Предрасуде и дискриминација

Сексуалне мањине се континуирано суочавају с бројним предрасудама и дискриминацијом. Услед тога су углавном принуђене да живе „двоструки“ живот тј. да у образовним институцијама које похађају, од својих послодаваца, породице и околине крију своју сексуалну оријентацију ради заштите сопствене физичке и социјалне безбедности, као и очувања свог друштвеног и материјалног статуса и елементарне егзистенције. Та неопходност дискреције у погледу сексуалне оријентације у великом броју случајева онемогућује пријављивање конкретних случајева насиља и дискриминације које доживљавају у јавним институцијама, што спречава поступање полиције и судова и чини димензије проблема невидљивим.

б.2.2. Хомосексуалност није болест

Напредак у односу на 2007. годину постигнут је у области здравственог третмана, јер је у мају месецу 2008. године у Србији истополна оријентација скинута са листе

болести²⁵ чиме је престала и формална могућност за принудно лечење и хоспитализовање тих особа. Како је хомосексуалност престала у Србији да буде кривично дело пре 15 година, а од када се више ни формално не сматра болешћу, питање конитинуираног постојања дискриминације и насиља према истополно оријентисаним лицима постаје још проблематичније, јер се искључивање, маргинализација и другачији третман оних који нису ни криминалци ни болесници не може више ничим аргументовати.

б.2.3. Слобода јавног окупљања

Један од главних проблема људских права сексуалних мањина је право на слободу јавног окупљања које сваке године долази у фокус пажње, посебно од јуна месеца када се у свету организују маршеви поноса, тј. окупљања на јавним местима, којима се скреће пажња на дискриминисани положај те друштвене групације. У Србији још увек не постоје услови за безбедну организацију таквих догађаја. Напредак у односу на 2007. годину је да су током 2008. године одржане две јавне манифестације, додуше у затвореним просторима, и то Летњи фестивал лезбејске културе, у организацији Новосадске лезбејске организације (НЛО) и Квир фестивал, у септембру, у Београду. Прва манифестација је из предострожности одржана без најаве, са извештајем медија тек по завршетку изложбе и осталих културних програма, а на другој, Квир фестивалу, учесници су физички нападнути, што је Заштитник грађана јавно осудио. Охрабрује да је полиција благовремено реаговала што представља доказ да се безбедност сексуалних мањина и њиховог права на културне манифестације озбиљно схвата и да се предузимају неопходне мере за обезбеђивање таквих скупова.

б.2.4. Безбедност активисткиња и активиста за ЛГБТ права

Активисти и активисткиње за људска права сексуалних мањина и даље раде у небезбедним условима и на тајним адресама. Само се врло ограничен број активиста појављује у јавности с пуним именом и презименом. Интернет претње су учестале после сваке јавне појаве неког од њих или покретања неке од тема везаних за ЛГБТ егзистенцију. И они који подржавају ЛГБТ особе такође се налазе на удару јавног анимозитета, па се претње и увреде упућују и њима. У јавним наступима Заштитник је више пута указивао на међународну обавезу државе да адекватно заштити бранитеље људских права, укључујући и активисткиње и активисте за ЛГБТ права. После децембарске ескалације претњи изазване објављивањем одлуке Министарства културе да финансијски подржи активности групе Квирија, Заштитник грађана је утврдио заједничку стратегију заштите ЛГБТ активиста. Охрабрује да је 2008. године први пут изречена казна за претње упућене геј особи.²⁶

²⁵ Додуше тек две деценије после одлуке Светске здравствене организације да хомосексуалност није болест.

²⁶ Градски судија за прекршаје у Београду је 23. децембра 2008. године изрекао новчану казну Б.П. у износу од 10.000 динара, јер је у више наврата током априла 2008. године упућивао озбиљне претње члану Геј стрејт алијансе Л.П. због његове припадности организацији која се бори за људска права ЛГБТ популације у Србији, атакујући тиме на његов живот и безбедност.

б.2.5. Третман транссексуалних особа

Обраћањем транссексуалних лица и њихових удружења Заштитнику грађана отворено је ново питање, а то је непокривеност трошкова оперативне промене пола и постоперативног третмана у Србији где се годишње обави око 250 операција тзв. урогениталних реконструкција. Конкретно, Заштитник грађана је покренуо иницијативу за решавање проблема лечења транссексуализма као нескривљене болести, стајући на становиште неопходности да социјално осигурање призна макар основне трошкове оперативне промене пола као једине медицински усвојене терапије транссексуалних особа.

б.2.6. Говор мржње према ЛГБТ особама и „ћутање администрације“ тј. Републичке Радиодифузне Агенције (РРА)

Говор мржње у медијима је појава на коју ЛГБТ групе такође редовно реагују протестима упућеним уредништвима медија и јавности. Напредак у 2008. години је да су неки медији почели да се јавно извињавају због тога, на пример, Политика, Блиц и Б92. То је несумњив помак у односу на 2007. годину, мада је конкретно извињење Блиц-а оцењено као формално и недовољно, иако је поздрављено као први корак ка стицању свести о недозвољености јавних увреда на рачун ЛГБТ популације, као и њиховог поистовећивања са педофилима, криминалцима и општег третмана као својеврсне друштвене опасности. Ипак, неки медији се упорно оглушују на те протесте, као на пр. ТВ Пинк, упркос постојања јасне законске забране медијског врећања на основу сексуалне оријентације.

б.2.7. Постојање политичке воље

Заштитник грађана редовно комуницира са представницима ЛГБТ заједнице јер се ради о једној од друштвених групација чија су права најугроженија. Осим разматрања тренутних проблема, разматра се и питање права на слободу јавног окупљања као једног од нерешених проблема у остваривању људских права истополно оријентисаних особа. Охрабрује постојање одлучног ЛГБТ активизма у Србији који се у 2008. године демонстрирао кроз активности Гејтена, ГејСтрејт Алијансе, Квирије, Лабриса, НЛО као и других група и појединаца.

б.2.8. Међународни аспект

Заштитник грађана редовно прати активности међународних организација у погледу унапређивања права ЛГБТ особа, а нарочито извештаје Савета Европе и Агенције ЕУ за основна права, као и пресуде Европског суда за људска права (Стразбур) и Европског суда правде (Луксембург). Србија се 18. децембра 2008. године придружила групи од шездесет и шест земаља које су подржале Декларацију УН о људским правима ЛГБТ популације и то без икаквог претходног лобирања ЛГБТ организација, чиме се доказује постојање политичке воље да се поправи садашњи положај сексуалних мањина у Србији. Том декларацијом је, између осталог, изражена узнемиреност због насиља, малтретирања, дискриминације, искључења, стигматизовања и предрасуда које су уперене против људи због њихове сексуалне оријентације или родног идентитета. Такође је изражена и осуда кршења људских права која се базирају на сексуалној оријентацији и родном идентитету.

в) Права детета

в.1. Правни и институционални оквир за остваривање права детета

Устав прихватио је концепт права детета и утврдио да се права детета уређују законом. На жалост, у Уставу је пропуштена прилика да се основни принципи Конвенције о правима детета - право на живот и развој, на недискриминацију, уважавање најбољег интереса детета и уважавање мишљења детета, прокламују и као уставни принципи.

У 2008. години нису мењани нити усвајани нови закони који се односе на права детета или имају директан утицај на права детета. Треба подсетити да је направљен видљив помак у погледу законског уређивања права детета након 2000. године (закони у области образовања, Породични закон, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица). Међутим, постоји још простора у тим и другим законима да се концепт и принципи Конвенције о правима детета интегришу без остатка у законодавство које се односи на децу. То су уједно и разлози због којих се у круговима стручњака који се баве правима детета указује на потребу усвајања Закона о деци, а на чему Заштитник грађана инсистира и чиме ће се бавити у наредном периоду. Овакво стање у законима и подзаконским прописима резултирало је и препоруком Комитета УН за права детета, која нашој земљи налаже да се обезбеди усаглашавање свих закона са Конвенцијом, као и да се размотри предлог о усвајању свеобухватног Закона о деци. Исту идеју заговара и Комесар за људска права Савета Европе.

Током 2008. године Влада Републике Србије усвојила је четири стратешка документа која утврђују циљеве и приоритете развоја који се у целости или делимично односе на децу: Национална стратегија за младе²⁷, Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, Стратегија подстицања рађања и Стратегија развоја спорта.

На институционалном плану помаци су видљиви тек добру деценију ипо након што је Србија постала чланица Конвенције УН о правима детета. Један краћи период, од маја 2005. године до новембра 2006. године постојао је и Пододбор за права детета као тело унутар скупштинског Одбора за равноправност полова, а предлози да се успостави као самостално радно тело нису се реализовали.²⁸

Савет за права детета (формиран 2002. године) је 2004. године припремио Национални план акције (НПА) у коме је дефинисана општа политика земље

²⁷ Ова стратегија под младима подразумева особе узраста од 15 до 30 година, те се у том смислу односи и на децу од 15 до 18 година.

²⁸ У време завршетка рада на овом извештају, усвојен је нови Пословник о раду Народне скупштине, али међу сталним радним телима нема одбора који би се бавио правима деце. Отишло се корак назад, пошто је формирана Радна група за права детета у оквиру Одбора за смањивање сиромаштва, што није добро решење и показује велико нераумевање, па и неодговорност народних посланика, посебно због уставног третмана права детета.

према деци за период до 2015. године. Међутим, постојање Савета није још довољно ојачало интерсекторску сарадњу између кључних подсистема – образовања, социјалне заштите, правосуђа, унутрашњих послова, здравства и финансија.

Слични проблеми постоје и на релацији државног и цивилног сектора. Није усвојен нови, савремени правни оквир за рад удружења грађана, те је њихов третман још увек негде „између“, што спречава јавни сектор да се са више поверења окрене невладином сектору у пружању услуга. Ово се најсликовитије види кроз рад „Свратишта“ за децу улице, оригиналног пројекта Центра за интеграцију младих из Београда, које путем медија учестало скреће пажњу стручне и најшире јавности на одсуство размевана од стране надлежних (града Београда).

Централно место у предлагању и спровођењу политика у различитим областима од интереса за децу имају надлежна министарства: образовања, здравља, рада и социјалне политике, унутрашњих послова, правде, омладине и спорта, али је њихова координација недовољна.

Током 2008. године, а све од 1. јула 2006. године у поступцима у вези са породичним односима у судовима суде специјализоване судије, односно специјализована већа. Породичним законом предвиђена је посебна едукација из области права детета за судије професионалце, која се спроводи по посебном програму Правосудног центра за обуку и стручно усавршавање. За судије поротнике је предвиђено да треба да буду изабрани из редова стручних лица која имају искуство у раду са децом. Међутим, оно што не радује то је да судски поступци у породичним споровима неоправдано дуго трају, што се негативно одражава на права и положај деце, посебно у споровима у вези са одређивањем старатељства над малолетном децом у поступцима развода брака.

в.2. Предлог закона о заштитнику права детета

Крајем 2008. године, Влада Србије утврдила је Предлог закона о заштитнику права детета и упутила га на разматрање и усвајање Народној скупштини. Заштитник грађана је упутио своје мишљење Влади, али се она о томе није изјашњавала. Главни разлози за начелно негативан став Заштитника грађана према овом предлогу су следећи: Предлог закона предвиђа увођење институције којом се поништава Уставом установљен концепт општег парламентарног омбудсмана; у колизији је са Законом о Заштитнику грађана који предвиђа заменика Заштитника грађана специјализованог за заштиту права детета; није усаглашен са законским решењима велике већине европских земаља; његово доношење није (упркос наводима из званичног образложења Предлога) обавеза Републике Србије према било којој међународној организацији; отвара питање аналогног успостављања специјализованих омбудсмана за остале посебно рањиве групе грађана (националне мањине, жене, особе са инвалидитетом, лица лишена слободе); за успостављање нове независне институције потребна су значајна средства за рад, простор, опрема и сл, која се обезбеђују у буџету Републике Србије, а још увек

нису обезбеђена потребна средства за неколико претходно основаних независних институција укључујући и Заштитника грађана; даје специјализованом омбудсману за права детета исти ниво у државној структури као и општем омбудсману, чиме води „инфлацији“ институција и пребацивању одговорности са извршне власти на надзорне институције без извршних овлашћења; отвара питање сукоба надлежности омбудсмана; не нуди нити један нови механизам за заштиту права детета од стране омбудсмана, али зато издвајањем проблематике права детета из надлежности институције која се бави заштитом свих људских права отежава откривање кршења права детета у поступцима који започињу притужбама из других разлога.

С тим у вези потребно је истаћи да Комитет за права детета УН, најреферентније међународно експертско тело, говорећи о потреби увођења независне институције за заштиту права детета, не инсистира на увођењу специјализованог дечјег омбудсмана, већ тај захтев поставља алтернативно у односу на модел општег парламентарног омбудсмана са специјализованим замеником, што је Србија у међувремену и испунила. Такође, Комесар за људска права СЕ изричито је оценио непотребним увођење нове институције у садашњим околностима. Образложено мишљење о лошим ефектима увођења још једне институције за надзор може се наћи и у неким другим извештајима, независних страних експерата (Лаура Диез Буено, професор уставног права на Универзитету у Барселони: *Извештај о увођењу посебних механизма за заштиту права малолетних и дискриминисаних лица у Републици Србији*, Београд-Барселона, август 2008, рађен за потребе Мисије ОЕБС у Србији.)

в.3. Праћење стања

Према подацима Републичког завода за статистику, у Србији живи 1.589.090 деце до 19 година старости²⁹, који чине 21,5% укупног становништва земље, док је према истом извору укупан број деце у 2007. години био 1.662.029, или 22,2% укупног броја становника, што је недвосмислен доказ о убрзаном старењу становништва Србије и смањивању броја деце до 19 година. Посредно, ово значи да у Србији има приближно 1.500.000 деце до 18 година старости.

Један од највећих проблема праћења стања деце и остваривања њихових права, а потом предлагања мера за унапређивање стања, лежи у непостојању свеобухватне базе података за све категорије деце. Делимично је овај проблем решен након усвајања НПА за децу кроз систем за његово праћење увођењем одговарајуће базе података. Међутим, база података не садржи све индикаторе, а подаци који се прате се не ажурирају довољно често³⁰, те подаци нису сасвим поуздани. Уз то, податке од општег интереса води Републички завод за статистику, који у свом раду не користи старосну границу од 18 година, већ од 19 година, чиме се унеколико замагљују расположиви подаци о деци из овог државног извора. База података о

²⁹ Као што је познато РЗС као горњу границу узима 19 година, док су по Конвенцији о правима детета, деца до ненавршених 18 година живота.

³⁰ База података садржи 396 индикатора, а подаци постоје за 312 индикатора.

деци по различитим критеријумима постаје *condition sine qua non* сваке анализе, а посебно мера политике. Постоје и данас области које се систематски не прате од стране надлежних органа и о којима не постоји званична статистика, као што су: дечји рад, трговина децом, породично насиље над децом, деца која живе на улици, као што не постоји ни родно одређена статистика у погледу већине права у примени, на шта сва надзорна тела УН скрећу пажњу нашој држави када разматрају извештаје о спровођењу међународних конвенција у којима је Србија земља уговорница.

Непостојање јединствене базе података решава се тако што постоје бројни друштвени актери који спроводе своја истраживања и припремају сопствене извештаје о стању у појединим областима од значаја за права детета. Поред надлежних министарстава, ту су и међународне организације, пре свега, УНИЦЕФ и *Save the Children*, као и домаће невладине организације, и, што посебно охрабрује, сама деца.³¹

Иако је Комитет за права детета разматрао извештај Србије у мају 2008. године и своја Закључна разматрања доставио јуна 2008. године, Влада није до краја 2008. године упознала јавност са овим Закључним разматрањима, већ је то урадила невадна организација Центар за права детета.³²

в.4. Поступање Заштитника грађана по питању заштите права детета

Заштитник грађана је у 2008. години имао у раду 56 предмета који се односе на права детета. Педесет и један предмет је формиран по притужбама грађана, а пет је формирано по сопственој иницијативи. Притужбе се најчешће односе не само на права детета него и на нека друга права. Такође, углавном се односе на рад више органа. Поступајући по притужбама и по сопственој иницијативи, Заштитник грађана се често обраћао већем броју органа управе, и то: центрима за социјални рад - 35 предмета; школама - 7 предмета; Министарству рада и социјалне политике - 6 предмета; Министарству просвете - 4 предмета; МУПу - 4 предмета; Министарству правде - 2 предмета; Министарству здравља - 2 предмета; РЗЗО - 2 предмета; здравственима установама - 1 предмет; РФ ПИО - 1 предмет; органима локалне самоуправе - 5 предмета.

Притужбе се односе на потенцијалну повреду најмање једног, а врло често и на повреду два или три права детета, и то: право детета на партиципацију - 7 притужби; право детета на одговарајући животни стандард - 7; право детета на коришћење услуга социјалне заштите - 13; право детета на образовање - 4; право

³¹ Коалиција деце и младих, при Центру за права детета, коју је чинило 25 деце између 12 и 17 година из омладинских организација, институција за децу без родитељског старања, деце са сметњама у развоју и деце која живе на улици, припремила је Алтернативни извештај о стању деце и поднела га Комитету за права детета. Представници деце су у Женеви, маја 2008. године испред Комитета за права детета, бранили налазе и закључке свог извештаја.

³² Заштитник грађана ће почев од 2009. године и надаље у периоду до првог редовног извештаја Комитету, вршити мониторинг остваривања ових закључака од стране надлежних државних органа.

детета на здравствену заштиту – 4; право детета на заједнички живот са родитељима – 4; право детета на одржавање личних односа са родитељем са којим не живи или који је привремено спречен да обавља родитељску дужност – 11; право детета на лични идентитет – 3; право детета на одржавање контакта са породицом порекла и блиским особама – 8; право детета на очување личног идентитета – 8; право детета на заштиту од насиља, злостављања и занемаривања – 12; право детета на заштиту и правовремено реаговање државних органа у случајевима родитељске отмице детета – 2; право детета на поштовање личности и достојанства – 2; право детета на заштиту од трговине децом – 3; право детета на слободу кретања и настањивања – 1; право детета на заштиту од дискриминације – 1; принцип руковођења најбољим интересом детета – 19.

Рад на поступању по притужбама се одвијао не само кроз званичну комуникацију у писаном облику са органима чији се рад контролише, већ и одласком на терен и директним увидом у списе предмета и разговорима са стручним тимовима и руководиоцима центара за социјални рад, родитељима, хранитељима, односно директорима школа, када је реч о предметима у области образовања.

в.5. Проблеми у остваривању права детета

в.5.1. Насиље над децом

Једно од најприсутнијих проблема у области оставривања права детета, са којима се суочавао и Заштитник грађана, је проблем насиља над децом.

Влада је још 2005. године усвојила Општи протокол о заштити деце од злостављања и занемаривања, а надлежна министарства су усвојила посебне протоколе, и то: за институције социјалне заштите, за поступање полиције и у институцијама васпитања и образовања. Недостаје посебан протокол за институције здравствене заштите и протокол који за институције доноси Министарство правде.

Досадашња искуства и истраживања у нашој средини указују да су главне препреке за ефикаснију заштиту деце од злостављања и занемаривања недовољно јасни кораци у процесу заштите детета, као и нејасне улоге међу учесницима у том процесу. Ради побољшања система заштите, Протоколом се предвиђа интерсекторски приступ овом проблему, у којем би улогу главног координатора имали центри за социјални рад. Циљ је побољшање система заштите деце у свим фазама – од пријављивања и регистровања свих видова злоупотребе и занемаривања деце, процену примљених пријава о сумњи на злостављање и занемаривање детета до одговарајуће интервенције у сваком конкретном случају.

Заштитник грађана се током 2008. године, поводом иницијативе коју су му уручила деца, укључио у активности о забрани телесног кажњавања деце. На конференцији коју је тим поводом Заштитник организовао уз учешће свих релевантних актера,³³ закључено је да је телесно кажњавање деце, као вид

³³ Присутни су били представници надлежних државних органа, УНИЦЕФа, Save the Children, домаћих невладиних организација, експерти у области права детета, али су деца, иако позвана да презентују иницијативу, била одсутна, додуше оправдано.

дисциплиновања деце од стране родитеља/старатеља у породици, друштвено неприхватљиво, јер наноси бол и врећа достојанство детета и оставља последице на здравље, физички и психички развој деце, као и на способност деце да уче и напредују, а посебно код деце са менталним или телесним инвалидитетом. Елиминација физичког и психичког кажњавања деце у породици треба да буде синхронизован процес, различитих друштвених актера, чије синергијско деловање треба да доведе до свеобухватних промена у друштву у погледу односа према кажњавању деце у породици и шире. То подразумева прецизирање законодавних мера у области породичног права, изменама и допунама важећег Породичног закона или доношењем посебног закона, о чему је потребно обавити консултацију са експертима и министарством надлежним за припрему одговарајуће законске иницијативе. Национална стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља, коју је Влада усвојила на измаку 2008. године, представља оквир у којем ће се ти процеси одвијати, с тим да ће Акциони план прецизирати редослед корака и рокове за њихово реализовање.

в.5.2. Положај детета у поступку развода брака родитеља

Кроз рад по притужбама, Заштитник грађана уочио је већи број проблема у раду центара за социјални рад, што се директно рефлектује на само остваривање права детета. Наиме, у поступцима давања мишљења о поверавању детета једном од родитеља у бракоразводној парници, може се закључити да центри за социјални рад не примењују сва овлашћења која су им на располагању, и то:

- ретко изричу меру корективног надзора над родитељем који занемарује дете, а и ако је изрекну, не врше надзор над спровођењем датих налога, тако да мера корективног надзора остаје непримењена и по две године;
- скоро да не покрећу кривичне поступке због занемаривања, неплаћања издржавања, неодређивања мера заштите од насиља и друго;
- најчешће не поклањају одговарајућу пажњу и не уважавају мишљење детета, у складу са развојним могућностима детета, приликом поверавања детета једном од родитеља;
- круто се држе модела вићања по шаблону, без покушаја прилагођавања потребама детета;
- не воде евиденцију о предузетим мерама и спроведеним стручним поступцима или су евиденције неуредне, непотпуне и нејасне;
- не предузимају мере које су им на располагању када један од родитеља омета вићање детета са другим родитељем;
- не примењују саветодавни или мотивациони рад са дететом и родитељима, као ни корективни надзор према родитељу који демотивише дете да учествује у саветодавном и мотивационом раду и који сам одбија учешће у овом раду.

Приликом смештаја деце у хранитељске породице, центри често не праве план услуга и мера заштите деце током одрастања у хранитељској породици, који би требало да садржи и план активности усмерених на очување личног и породичног идентитета детета и одржавања личних односа са породицом порекла и детету блиских особа. Поводом таквих захтева центри сроднике детета упућују на суд. Не постоји или је слабашна подршка и рад са родитељима деце ометене у развоју,

нарочито када родитељи треба да се одлуче да ли хоће и да ли могу да се непосредно старају о детету или би га поверили на старање установи социјалне заштите.

Имајући у виду да се према подацима Републичког завода за статистику Србије, скоро сваки пети брак разведе (41.083 склопљених бракова у 2007. години и 8.622 разведена у истом периоду), јасно је да је број деце која су у сличном проблему знатно већи од броја који произлази из притужби родитеља (или деце), који се обраћају Заштитнику грађана. Истине ради, велику одговорност сnose сами родитељи који своје партнерске размирице рефлектују на децу и тиме им наносе бол, патњу и понекад ненадокнадиву штету.

Грађани имају притужбе и на рад Министарства рада и социјалне политике, као органа који врши надзор над радом установа социјалне заштите, услед одсуства одговора или крајње штурих информација након извршеног надзора, што код грађана изазива сумњу у њихову непристрасност.

Заштитник грађана је у раду на притужбама уочио и значајне проблеме у примени појединих закона који имају за последицу неостваривање неког од права детета, као што је то случај са Законом о финансијској подршци породици са децом, који, иако усмерен на помоћ породици са већим бројем деце, које су по правилу најугроженије, не пружа адекватну помоћ управо таквим породицама. Томе доприноси и чињеница да су социјални трансфери, који представљају 1,4% БДП, недовољни и да је тај проценат најнижи у региону.

в.5.3. Права детета у систему образовања

Структурне реформе у систему образовања у Србији, започете 2000. године, заустављене су 2004. години када је, између осталог, премештен фокус са деце и ученика на наставнике. Издвајања за образовање крећу се између 3,5% и 3,8% БДП³⁴, али се са потпуном сигурношћу не може рећи колико се новца усмерава за децу, јер су буџетска издвајања за децу нетранспарентна. Извесно је, међутим, да су та средства најнижа у Европи (европски просек је 6% БДП).

Поред недостатка средстава, у области образовања постоје бројне мањкавости, и то: велики „скривени“ трошкови услед којих се не може говорити да је основно и средње образовање бесплатно; недовољна обученост наставника за савремене методе учења; не уписују се на време сва деца у школу, као и што их се велики проценат осипа у току процеса школовања, и то код најугроженијих група, пре свега деце Рома; некавалитетано образовање и јако лош положај деце која припадају угроженим групама; настава на језицима националних мањина, као и настава за децу избеглице и интерно расељене, не одвија се на задовољавајући начин, а обука наставника за рад са овом децом је изузетно спора; обука о људским правима и правима детета није довољно уврштена у редовне наставне програме; недовољан обим програма и активности за подстицање толеранције и уважавања другости/различитости, односно за спречавање насиља међувршњачког, као и

³⁴ У 2008. години износила су 3,8%, да би за 2009. годину нажалост, била смањена на 3,5% БДП.

према ученицима и ученика према наставницима; присуство дискриминације у школама, као последица његове укорењености у друштву; недовољна заступљеност школовања и обуке за нека стручна, посебно техничка занимања, као и за децу која су напустила школу.

Предшколско, основно и средње образовање уређено је Законом о основама система образовања из 2004. године, који по својим решењима представља кочницу реформи и модернизацији образовања и васпитања, као и усвајања европских стандарда у овој области. Разлоге оваквог стања свакако треба тражити и у непостојању свеобухватне националне стратегије образовања, за шта одговорност носе пре свега Министарство просвете и Национални просветни савет.

Основно право на образовање је перманентно ускраћено деци са неким обликом инвалидитета и она немају једнаке могућности да се школују. Школе често настоје да одбију њихово укључивање у школовање, па због тога између 60% и 85% деце са сметњама у развоју остаје изван било каквог васпитно-образовног система. И даље се испитује здравствена способност деце од стране посебне медицинске комисије која у истим случајевима има контрадикторне и различите ставове, а самим тим и дискриминативне одлуке. Ако се томе дода спорост у одлучивању ова деца губе могућност благовременог уписа у школу.

Генерално говорећи, инклузивно образовање захтева да целокупан образовни систем треба да буде по мери сваког детета. Све поменуте мањкавости су се негативно одразиле на постигнућа наших ученика на два међународна такмичења PISA и TIMSS.³⁵

Притужбе упућене Заштитнику грађана у овој области су се у највећој мери односиле на ситуације када наставник/васпитач омаловажава и излаже ученике порузи, вређајући њихову личност и достојанство и дестимулишући њихову креативност. Такође, један број притужби односио се на међувршњачко насиље међу ученицима и неадекватно и неблаговремено поступање органа школе, школских управа и просветних инспекција у таквим ситуацијама. У појединачним случајевима примљене притужбе су се односиле на појаву прикривене, па и отворене дискриминације ученика, припадника националне мањине, конкретно Рома, од стране друге деце, али и наставног особља.

У делу извештаја који се односи на остваривање права националних мањина, садржане су шире информације о образовању деце припадника националних мањина.

У вези решавања притужби у области образовања отежавајућа околност је спорост Министарства просвете да у законом предвиђеном року одговори на захтеве Заштитника грађана у вези са појединачним притужбама грађана. Један од уочених недостатака је да Министарство нема у свом саставу потребан број

³⁵ Programme for International Student Assessment и Trends in International Mathematics and Science Study.

стручњака у области права детета, што делује прилично шокантно, имајући у виду улогу васпитно-образовног система у развоју сваког детета.

г) Права припадника националних мањина

г.1. Положај и остваривање права националних мањина

Положај и остваривање права националних мањина у Србији није значајније промењено у односу на 2007. годину. Најављено нормативно уређење положаја националних савета националних мањина је изостало, а нису усвојени ни други прописи или предузете мере које би требало да допринесу квалитетнијем остваривању Уставом и законом утврђених индивидуалних и колективних права националних мањина. Подсетимо да се дуже од пола деценије води стручна и јавна расправа у вези са доношењем закона којим би се уредио положај мањинских самоуправа; отворена су питања нормативног уједначавања остваривања права на службену употребу језика; нису одговарајуће законом и прописима решена остала питања из домена културне аутономије – информисање и образовање на језицима националних мањина као ни положај установа и институција које се старају о културној делатности; отворено је и питање делотворног учешћа националних мањина у јавном животу и најзад, још увек нису дефинисане активности, мере, приоритети, надлежности и одговорности у вези са унапређењем положаја Рома. Установљавање Министарства за људска и мањинска права допринело је покретању активности у вези са нормативном заштитом права мањина, али на жалост, до краја године ни једно од поменутих питања није решено.

Међутим, неопходно је нагласити да је веома тешко вредновати стање људских и мањинских права уколико не постоји одговарајућа методологија и јасни и мерљиви параметри праћења њиховог остваривања. Праћење остваривања права националних мањина је најчешће занемариван аспект система заштите мањинских права у Србији. Увид у извештавање државних органа у вези са спровођењем обавеза преузетих на основу ратификованих међународних инструмената указује на то да се већина података, без унапред утврђене методологије, селекције и провере, прибавља из извештаја и евиденција државних и покрајинских органа, а делом и из извештаја невладиних организација. Непостојање систематизоване базе података повећава ризик да саопштени подаци нису тачни и отвара могућности прикривања стања у појединим мултиетничким срединама. Мада Заштитник грађана интензивно ради на развијању сопствене методологије праћења остваривања права националних мањина још увек не располаже подацима на основу којих би могао да прецизно извести Народну скупштину и јавност о остваривању права мањина. Међутим, већ у почетној фази истраживања које Заштитник спроводи у шездесет осам мултиетничких општина у Србији, потврђено је да се, упркос јасној законској одредби, не старају или се само делимично брину о остваривању права националних мањина.

г.2. Примена прописа о заштити права и слобода националних мањина

Упркос чињеници да је Република Србија Уставом заснована на „владавини права, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“ (чл. 1), као и да „држава

јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања пуне равноправности и очувања њиховог идентитета“ (чл. 14), законом прописана права националних мањина се не остварују једнако у свим деловима државе. Наиме постоји, а чини се да се и повећава разлика између остваривања права националних мањина у АП Војводина и централној Србији. Увезано образложење таквог стања је да у Војводини постоји одговарајућа друштвена и институционална традиција у вези са уређењем мултикултуралности као и да већина припадника националних мањина живи у АП Војводини. Међутим, позивање на високе стандарде заштите права националних мањина у Војводини има смисла само уколико се предузимају мере да се тај ниво достигне и у другим мултиетничким срединама, а вреди и поменути да је Пописом становништва утврђено да је на територији АП Војводина настањено 615.930 грађана који су се изјаснили да припадају некој од националних мањина, а у централној Србији њихов број је 462.822. У комуникацији са надлежним органима у локалним самоуправама у централној Србији Заштитник грађана се уверио да у појединим општинама не постоји сазнање о обавези примене права националних мањина, а да у извесном броју локалних самоуправа општинске скупштине свесно крше уставну и законску обавезу заштите мањинских права.

У вези са различитим приступом заштити и остваривању права националних мањина, све чешће је у употреби термин „национална заједница“ у јавној и управној комуникацији у АП Војводина. Заштитник грађана подсећа на члан 2. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина (2002) којим је у формално смислу предвиђено да се термином национална мањина, који се иначе употребљава и у међународном праву и међународним инструментима заштите националних мањина које је Србија ратификовала, замењују сви остали термини, па и термин национална заједница. Термин национална мањина је усвојен и у Уставу Србије који је донет 2006. године. Поред тога што термин национална заједница има знатно шире социолошко и политиколошко значење од термина национална мањина, у правном смислу институционализовање овог термина у јавној комуникацији још више би допринело слабљењу јединственог правног система заштите права националних мањина у Србији.

Најзад, према Закону о заштитнику грађана „Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права“ (члан 1. став 2). Остваривање ове функције подразумева и сарадњу Заштитника грађана са надлежним органима који су задужени за унапређивање нормативног положаја националних мањина, нарочито у смислу давања мишљења на предлоге закона и других прописа којима се, поред осталог, уређују и питања од значаја за положај националних мањина у Србији.

Иако је током 2008. године било више иницијатива надлежних државних органа у вези са доношењем закона, других прописа и општих аката којима се уређује положај националних мањина, Заштитник грађана није био консултован ни обавештен о томе.

г.3. Активности Заштитника грађана по питању остваривања права и слобода националних мањина

О проблему остваривања права и слобода националних мањина Заштитник грађана је организовао регионалну стручну конференцију „Заштита индивидуалних и колективних права националних мањина и надзор над њиховим остваривањем“ (25-27. септембар 2008. године). Расправа на конференцији у којој су учествовали представници ресорних министарстава Владе Републике Србије, међународних организација, омбудсмани и њихови заменици и судије уставних и врховних судова из региона, представници мањинских самоуправа, стручњаци и представници НВО, указала је на то да упркос томе што се права националних мањина јемче Уставом, постоји прека потреба како за нормативним уређењем индивидуалних и колективних права националних мањина, тако и за унапређењем начина њиховог остваривања у локалним заједницама. Упоредна искуства представљена у раду конференције недвосмислено указују на чињеницу да Србија, у односу на већину држава у региону, заостаје у вези са нормативним уређењем положаја националних мањина, као и да је, с обзиром на то да не постоје проверени и систематизовани подаци, тешко проценити квалитет и домаћаје примене признатих права, а готово је немогуће просуђивати о њиховом утицају на друштвену интеграцију и кохезију.

Настојећи да допринесе превазилажењу проблема евиденције остваривања права националних мањина, Заштитник грађана је крајем 2008. године почео са реализацијом истраживања чији циљ је да прикупи, систематизује, ажурира и представи јавности податке у вези са њиховим остваривањем. Конструисани су упитници који су упућени мултиетничким градовима и општинама, покрајинским и државним органима, националним саветима националних мањина с молбом да доставе податке о остваривању права националних мањина у складу с њиховим прописаним надлежностима. Добијене податке Заштитник грађана ће проверити, објавити, а кроз сарадњу са поменутиим органима и телима, настојаће да их ажурира и да унапређује садржинске и техничке могућности њиховог евидентирања и представљања.

Током 2008. године Заштитник грађана је примио 22 притужбе које су указивале на повреду или неостваривање признатих индивидуалних и колективних права националних мањина. Највећи број притужби се односио на остваривање права на образовање на језику националне мањине. Настојећи да идентификује проблеме и донесе одговарајуће препоруке како би се они превазишли Заштитник грађана је, поред рада на свакој од притужби, организовао и округли сто „Проблеми у образовању на језицима националних мањина“ у чијем раду су учествовали представници Министарства просвете, Министарства за људска и мањинска права, националних савета националних мањина. Расправа на округлом столу, али и разговори које је Заштитник обавио са наставницима и професорима који наставу изводе на језицима националних мањина у Ковачици, Падини, Руском Крстуру, Суботици, Новом Пазару и другим срединама, указала је на проблеме с којима се суочавају грађани, припадници националних мањина, који остварују право на школовање на језику националних мањина, а то су: недостатак квалитетних

уџбеника и наставних средстава; непостојање јасних критерија за увоз уџбеника; недостатак кадрова; застарели, неодговарајући и непотпуни правилници и упутства којима Министарство просвете уређује поједина питања у вези са организацијом и извођењем наставе; планови и програми нису припремљени и усвојени за све националне мањине; инспекцијски надзор Министарства просвете је селективан; поједина решења инспектора су неутемељена, и друго.

Упркос чињеници да је Заштитник водио поступке у вези са притужбама грађана и да је више пута организовао састанке на којима је скренута пажња надлежнима у Министарству просвете у вези с поменутиим и другим проблемима из њихове надлежности, са жаљењем се констатује да ни један случај није решен у корист грађана, због чега Заштитник грађана оцењује да је сарадња са Министарством просвете била изузетно лоша.

г.4. Угрожавање права припадника националних мањина

По питању угрожавања права припадника националних мањина Заштитник грађана констатује постојање међуетничких тензија и напада на припаднике националних мањина. Напади се на жалост понављају и најчешће су били усмерени на припаднике албанске и ромске националне мањине и на вернике малих или непризнатих верских заједница и цркава. Насиље и ширење осећања страха као и распиривање националне, расне, етничке и верске нетрпељивости било је изражено након једностраног проглашења независности Косова, о чему је Заштитник издао саопштење у којем је недвосмислено указао на то да је сигурност свих грађана основни циљ демократске и јединствене Србије. Проверавајући рад полицијске управе у општинама у којима је напада и инцидента било највише, Заштитник је утврдио да је у већини случајева покренута кривична пријава против Н.Н. лица, а да је тек у неколико случајева откривен извршилац. У том сегменту постоји пуно простора за унапређивање рада полиције, као и за унапређивање сарадње са општинским јавним тужиоцима.

г.5. Права припадника ромске националне мањине

У вези с положајем и остваривањем права припадника ромске националне мањине Заштитник грађана констатује да, упркос томе што постоји полазна правна основа (Устав, Закон о заштити права и слобода националних мањина, Стратегија за смањивање сиромаштва, Владини акциони планови за унапређење положаја Рома), институционална инфраструктура (Савет Владе за интеграцију Рома, Канцеларија за интеграцију при Министарству за људска и мањинска права, и др), није учињен суштински институционални ни фактички помак у решавању социјално-економских и просветно-културних аспеката њихове друштвене интеграције. Недостатак стратегије интеграције Рома је уочљив, а пролонгирање њеног усвајања од 2003. године, условљава погоршање положаја грађана ромске националности. Упркос извесним напорима који су у вези са програмом интеграције Рома учињени у АП Војводина и ретким примерима добре праксе у општинама у централној Србији и даље су изражени проблеми образовања, становања, остваривања права на социјалну и здравствену заштиту, присутна је дискриминације припадника ромске националне мањине која се ублажава ретким

примерима добре праксе и применом мера за постизање пуне равноправности грађана.

Већина недостатака државног програма у вези са мерама за унапређење положаја Рома исказана је приликом расељавања нехигијенских насеља у Београду. Неколико покушаја расељавања оваквих насеља изазвале су протесте грађана који су одбијали да се у непосредном суседству населе суграђани ромске националности. Последњи пример је расељавање насеља испод моста „Газела“ у Овчу које је поред протеста грађана довело до нарушавања уставом зајемченог права по којем је „забрањено предузимање мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју“. Наиме, Овча је једно од три градска подручја које припадници националних мањина, у овом случају румунске, настањују традиционално и у значајнијем броју. Поступајући по притужби коју је поводом усељавања Рома у Овчу примио, Заштитник грађана је утврдио да градске власти нису поступиле у интересу грађана, да нису донеле одговарајуће одлуке, да нису ваљано припремле локално становништво и инфраструктуру за придодшлице као и с обзиром на то да је постојећи концепт више пута наишао на неодобравање друштвене средине неопходно да се размотре и друга решења како би се хитно решио проблем расељавања и интеграције најугроженијих ромских насеља и породица.

д) Права особа са инвалидитетом

д.1. Дискриминација особа са инвалидитетом

У погледу друштвеног положаја особа са инвалидитетом ситуација се није променила од прошлогодишњег извештаја у коме се износе подаци о искључености тих лица из јавног, политичког и културног живота, проблемима у транспорту, образовању и запошљавању, као и проблемима трајно институционализованих.

У обраћањима грађана Заштитнику грађана током 2008. године се указује да су права војних инвалида знатно већа него цивилних, као и на апсурдну ситуацију да лица са инвалидитетом која су то постала траумом, а нису ни инвалиди рата, ни инвалиди рада, уопште нису категорисани.

Приступачност јавних зграда и инфраструктуре особама са инвалидитетом треба да буде ригорозно поштована приликом планирања и изградње нових зграда, што до сада није случај, а на шта такође указују обраћања грађана Заштитнику.

Обраћања лица са инвалидитетом Заштитнику током 2008. године указују између осталог и на проблем код додељивања новца за пројекте намењене побољшању положаја особа са инвалидитетом који се у Министарству рада и социјалне политике, Сектор за особе са инвалидитетом, остварује по недовољно јасним критеријумима.

На дискриминацију особа са инвалидитетом надовезују се и случајеви дискриминације пацијената у здравственим институцијама, као и старих лица, па је често тешко одвојити проблематику те три категорије чији се проблеми углавном преплићу доводећи до појаве познате као вишеструка дискриминација оних чија су права по више основа угрожена системским, институционалним недостацима.

д.2. Приступ тржишту рада особа са инвалидитетом

Особе са инвалидитетом имају врло ограничен приступ тржишту рада чему доприноси и широко распрострањена дискриминативна предрасуда да док има много незапослених међу „здравима“, за оне који то „нису“ тешко могу да се нађу радна места. Предрасуде о продуктивности особа са инвалидитетом и недостатак приступа радним местима су међу кључним факторима који су проузроковали њихову високу стопу незапослености.

Према статистици Националне службе за запошљавање, око 25 хиљада особа са инвалидитетом су регистровани као незапослени, али уверење је да их је много више пошто су многи од њих непријављени јер немају очекивања да то пријављивање може нешто да промени у њиховом статусу. У Србији је стопа сиромаштва међу особама са инвалидитетом у 2008. години 70%, а само 13% има могућности да ради. Физичка приступачност радних места је предуслов за радно ангажовање, посебно за оне који имају смањену могућност кретања. Власти и приватни послодавци треба да уложе максималне напоре да би њихове просторије биле приступачне за особе са инвалидитетом, у складу са Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Како сваки проблем има и другу страну, Заштитник грађана уочава и појаву немотивисаности међу неким особама са инвалидитетом да раде. Та немотивисаност је делимично проузрокована и slabим могућностима за образовање, односно слабе доступности средњег образовања, као и лошим изгледима за запошљавањем по завршеном школовању. Охрабрује иницијатива Националне службе за запошљавање која годишње оспособи неколико стотина незапослених лица са инвалидитетом да нађу посао.

д.3. Младе особе са инвалидитетом

Посебно тешки случајеви из досадашње праксе Заштитника грађана су проблеми са којима се суочавају деца са инвалидитетом и њихови родитељи у настојању да им обезбеде неопходни третман и помагала.

Тако, малолетним лицима са инвалидитетом решења о степену инвалидности издаје надлежни центар за социјални рад, што се у пракси појавио као проблем. На пример, малолетна лица са ампутираним удовима своја права (на паркинг, попусте за особе са инвалидитетом и друго), могу да остваре само на основу решења о туђој нези, а ако то решење немају или им се укине, онда немају ниједно право које им је законом гарантовано.

Заштитнику грађани указују и на појаву да социјално осигурање не прави потребну разлику између лица са различитим степеном инвалидитета.

д.4. Старе особе са инвалидитетом

Следећа посебно угрожена категорија су старија лица са инвалидитетом којима недостаје буквално све и чији је број заправо много већи од оног који се види јер многи од њих нису у стању никоме да се обрете ради остваривања својих права.

У Србији живи готово 1,3 милиона особа старијих од 65 година. Процењује се да 500 хиљада људи живи у сиромаштву јер имају примања мања од 8.000 динара месечно, што комбиновано са инвалидним стањима доприноси ситуацији да је њихова материјална, социјална и здравствена ситуација још компликованија. Томе доприноси још увек постојећи висок степен нетолеранције и неразумевања за проблеме с којима се стара лица са инвалидитетом суочавају у инситуцијама, на шта указују и њихова обраћања Заштитнику грађана.

д.5. Додатак за туђу негу и помоћ особама са инвалидитетом

Један од главних проблема на које указују грађани у својим обраћањима Заштитнику односи се на додатак за туђу негу и помоћ. Наиме, грађани жале на такву „нisku пролазност“ јер се од свих захтева то давање се одобрава само отприлике једној четвртини лица која то захтевају. Иначе, надокнада за туђу негу и помоћ коју одобрава Фонд за пензионо и инвалидско осигурање у овом тренутку износи око 13.500 динара месечно. Право на надокнаду за туђу негу и помоћ имају непокретни, слепи, дементни, затим сви они који без туђе помоћи не могу да се хране, облаче, крећу по кући, пацијенти који су на дијализи најмање три пута недељно и то уколико имају компликације.

Позив за инвалидску комисију требало би да стигне након два месеца од подношења захтева, али се на то чека знатно дуже, како се у Фонду ПИО објашњава управо због великог броја наводно „неоснованих“ захтева. Охрабрује да однедавно медицински вештаци у Београду, Новом Саду и Нишу долазе на кућне адресе када се на основу медицинске документације утврди да пацијент није у могућности да дође на лекарску комисију.

д.6. Протезе за особе са инвалидитетом

Некада је држава дозвољавала доплату за протезе на социјалну цену: они који су желели боља помагала него што је држава у стању да понуди могли су да доплате, али грађани у својим обраћањима Заштитнику наводе да сада то више није могуће. Додатни проблем је што са социјалним компонентама протезе могу да задовоље само најосновније потребе, али нема могућности за већом мобилности, нити могућности за рад. Треба имати у виду да на пример натколена протеза средње покретљивости кошта око 7.000 евра.

У обраћању Заштитнику указује се такође и на проблем непостојања система провере квалитета помагала, као и да у комисијама одлучују недовољна стручна, административна лица.

д.7. Домови за особе са инвалидитетом

Посета домовима за одрасла инвалидна лица као и обраћања Заштитнику дају исцрпне информације да је живот у тим колективима тежак и комплексан. Нема

довољан број запослених, а постоје индиције да су они који раде често недовољно обучени. Запослени имају велик број прековремених радних сати које је немогуће исплатити, а због природе посла често обољевају и одлазе на боловање. Не постоје општи стандарди за рад с лицима са инвалидитетом. Мала је флукуација корисника, а велика стручног кадра.

Посебан проблем је статус ових установе јер су то установе социјалне заштите, а не здравствене, чиме настаје нови број проблема у статусу запослених и у остваривању права из здравствене заштите корисника.

Позитиван знак је и да постоји циљ да што мање људи буде у установама и заиста је већ смањен број лица на смештају. Али забрињавају индиције да се то постиже простим одбијањем пријема лица са инвалидитетом који немају другу опцију, на шта указује чињеница да постоји несмањени притисак на Министарство да се смештају они који немају где да буду, јер породице не могу саме да преузму бригу о њима, а алтернативе нису успостављене. Зато је неопходна конкретна сарадња са општинама које могу да развијају друге системе попут помоћи у кући и дневних центара. У плану је и оснаживање институције хранитељства и подстицање услуга специјалног хранитељства за особе са инвалидитетом, али за сада ти планови нису дошли до реализационе фазе.

Охрабрује да је Влада усвојила стратегију у погледу рањивих особа и лица са инвалидитетом за период од 2007. године до 2015. године. Та Стратегија обезбеђује пораст коришћења заједничког становања и друге услуге.

д.8. Активизам особа са инвалидитетом

Позитиван је знак да постоји организовани активизам особа са инвалидитетом. Заштитник је више пута обавио службене комуникације са организацијама за заштиту права особа са инвалидитетом, а такође су организоване и заједничке јавне активности, на пример 17. децембра заједнички је представљена публикација „Жене са инвалидитетом, жртве насиља“.

Добар пример или модел добре праксе је рад организације „Из круга“, женске невладине организације која је основана 1997. године, с циљем да помогне особама са инвалидитетом, а пре свега женама које трпе неки од облика насиља и дискриминације, кроз психолошку и бесплатну адвокатску помоћ. Циљ је подршка женама са инвалидитетом због њихове вишеструке дискриминације. Активности организације „Из круга“ се одвијају кроз пројекат борбе против насиља и здравствени пројекат. Бесплатна правна помоћ организује се за кориснике у Београду, Новом Саду, Краљеву, Трстенику, Нишу, Шапцу, Смедерву. „Из круга“ већ десет година путем СОС телефона пружа бесплатну саветодавну правну и психолошку помоћ.

3. ПОСТУПАЊЕ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ПО ПРИТУЖБАМА

Уводне напомене

Један од основних задатака Заштитника грађана је да испитује да ли је неки орган управе или друга организација која врши јавна овлашћења законито и правилно решавала о неком праву или интересу грађана. Заштитник грађана испитује случајеве кршења права на основу притужбе грађана или по сопственој иницијативи. Заштитнику грађана може да се обрати свако ко сматра да неки орган управе или друга организација примењују или не примењују прописе Републике Србије ња његову штету.

Да би био упознат с наведеним кршењима права, Заштитник грађана остварује разне контакте с грађанима. У току 2008. године Заштитник грађана је остварио 4.863 контакта с грађанима.

Табела број 1.

Редни број	ОСТВАРЕНИ КОНТАКТИ С ГРАЂАНИМА	Број остварених контаката	%
1	Телефонски разговори с грађанима	2.232	45,9%
2	Примљено на разговор	1.395	28,7%
3	Примљене притужбе	1.030	21,2%
4	Пружање стручне помоћи у састављању притужбе	117	2,4%
5	Обраћање електронском поштом	89	1,8%
	Укупно	4.863	100%

а) Број, класификација и поступање по примљеним притужбама

Заштитник грађана је у 2008. години примио 1.030 формалних притужби грађана.

Због недостатка одговарајућих услова рада (простор, број запослених, техничка опремљеност), Заштитник грађана није био у могућности да ажурно одговори на одређени бој притужби које је примио, а чији се број континуирано повећавао на недељном нивоу. Настојећи да превазиђе овај проблем, Заштитник је током 2008. године запослио још 23 лица, увео прековремени рад за запослене, пружање саветодавне помоћи грађанима, а запослени у Стручној служби свакодневно разговарају с притужиоцима.

а.1. Поступање Заштитника грађана по притужбама

Поступајући по притужбама које је примио, Заштитник грађана је 409 притужби одбацио, 40 је одбио након спроведеног поступка у којем је оцењено да је притужба грађана била неоснована, девет грађана је одустало од свог захтева за време трајања поступка, у случају 27 притужби орган управе је отклонио недостатак у раду на основу иницијалног акта Заштитника грађана или и пре тог акта (нарочито у случају притужби које су се односиле на питања из области пензијског и инвалидског осигурања), и 545 притужби је у различитим фазама

поступања Заштитника грађана (покренут поступак, затражена допуна или додатне информације, чека се одговор органа управе и друго).

Табела број 2.

Редни број	ПРИМЉЕНЕ ПРИТУЖБЕ И ПОСТУПАЊЕ ПО ИСТИМ	Број притужби	%
1	Одбачене	409	39,7%
2	Обијене као неосноване	40	3,9%
3	Притужиоци одустали од притужби	9	0,9%
4	Обустављен поступак - орган управе отклонио недостатак у раду	27	2,6%
5	У раду	545	52,9%
	Укупно	1.030	100%

Табела број 3.

Редни број	РАЗЛОЗИ ЗА ОДБАЧАЈ ПРИТУЖБИ	Број притужби	%
1	Одбачене због ненадлежности	234	57,2%
2	Одбачене због преурањености - нису исцрпљена сва правна средства	109	26,6%
3	Одбачене због неблаговремености	31	7,6%
4	Одбачене као неуредне	34	8,4%
5	Одбачене као анонимне	1	0,2%
	Укупно	409	100%

а.2. Класификација примљених притужби према појединим областима права³⁶

Гледано према појединим областима права најзаступљеније су притужбе због повреде економских и социјалних права. Према притужбама најугроженија су права на пензијско и инвалидско осигурање (12,2%), као и право из радног односа и право на рад (10,7%).

³⁶ Потребно је имати у виду чињеницу да су подаци у Табели број 4. делимично различити од података из Поглавља 2. овог извештаја (Поштовање и заштита људских права и слобода у Републици Србији, резимеи по одређеним областима), јер ова табела садржи осам области права, док у тексту Поглавља 2. има шест области права (у Табели број 4. приказане су две области права више, и то: под А - Грађанска и политичка права, и под Б - Економска, социјална и културна права), чиме је укупан број притужби (1.030) прецизније разврстан у тој табели него у Поглављу 2.

Табела број 4.

Редни број	ПОЈЕДИНЕ ОБЛАСТИ ПРАВА	Број примљених притужби	%
А ГРАЂАНСКА И ПОЛИТИЧКА ПРАВА			
1	Право на правично суђење	97	9.4%
2	Право на суђење у разумном року	26	2.5%
3	Право на држављанство	16	1.5%
4	Право на здраву животну средину	11	1.0%
5	Забрана свих облика дискриминације	10	1.0%
6	Право на лична документа	8	0.8%
7	Право на обавештеност	7	0.7%
8	Право на људско достојанство и једнакост пред законом	7	0.7%
9	Забрана мучења и суровог и нељудског поступања и прогањања	5	0.5%
10	Право на живот, право на људско достојанство	4	0.4%
11	Слобода политичког, синдикалног и другог удруживања и деловања	4	0.4%
12	Право на приватност	3	0.3%
13	Изборна права	2	0.2%
14	Право слободног настањивања и кретања	1	0.1%
15	Право на рехабилитацију	1	0.1%
16	Право на слободу и личну безбедност	1	0.1%
17	Право на претпостављену невиност у кривичном поступку	1	0.1%
18	Права расељених и избеглих лица	3	0.3%
19	Право на вероисповест	2	0.2%
	Укупно А.	209	20.3%
Б ЕКОНОМСКА, СОЦИЈАЛНА И КУЛТУРНА ПРАВА			
1	Право на пензијско и инвалидско осигурање	126	12.2%
2	Право из радног односа и право на рад	110	10.7%
3	Право на заштиту имовине	40	3.9%
4	Право из социјалне заштите	38	3.7%
5	Право на становање и права из стамбених односа	31	3.0%
6	Право на имовину и мирно уживање имовине	27	2.6%
7	Право на здравствену заштиту и здравствено осигурање	19	1.8%
8	Акционарско право	14	1.4%
9	Стара девизна штедња	5	0.5%
10	Права по основу експропријације	5	0.5%
11	Право на наслеђивање	1	0.1%
	Укупно Б.	416	40.4%
В ПРАВА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЂИНА			
1	Право на образовање	6	0.6%

2	Забрана изазивања националне, расне, верске и друге неравноправности	5	0.5%
3	Колективна права националних мањина	4	0.4%
	Укупно В.	15	1.5%
Г ПРАВА ДЕТЕТА			
1	Права детета	31	3.0%
	Укупно Г.	31	3.0%
Д ПРАВА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ			
1	Права особа са инвалидитетом	14	1.4%
	Укупно Д.	14	1.4%
Ђ ПРАВА ЛИЦА ЛИШЕНИХ СЛОБОДЕ			
1	Права лица лишеног слободe	67	6.5%
	Укупно Ђ.	67	6.5%
Е РОДНА РАВНОПРАВНОСТ			
1	Насиље у породици	6	0.6%
	Укупно Е.	6	0.6%
Ж ДОБРА УПРАВА			
1	Право на правну заштиту пред органима управе	83	8.0%
2	Право на поштовање принципа и начела добре управе	68	6.6%
3	Ђутање администрације	57	5.5%
4	Неизвршавање судских одлука	26	2.5%
5	Неизвршавање решења органа управе	18	1.8%
6	Злоупотреба процесних овлашћења од стране органа управе	6	0.6%
	Укупно Ж.	258	25,0%
3	Остало (нејасно)	14	1,3%
	Укупно	1.030	100%

а.3. Органи на чији рад се притужбе најчешће односе

Највећи број притужби грађана се односи на рад органа којима је поверено вршење јавних овлашћења (254), а потом на рад министарстава (220).

Табела број 5.

Редни број	ОРГАНИ НА ЧИЈИ РАД СЕ ПРИТУЖБЕ НАЈЧЕШЋЕ ОДНОСЕ	Број примљених притужби	%
1	Органи којима је поверено вршење јавних овлашћења	254	24.7%
2	Министарства	220	21.4%
3	Органи локалне самоуправе	132	12,8%
4	Управе и инспекције у саставу министарстава	87	8.4%
5	Остали	337	32.7%
	Укупно	1.030	100%

а.4. Министарства на чији рад се притужбе најчешће односе

Од свих притужби које се односе на рад министарстава, више од једне трећине се односи на рад Министарства унутрашњих послова (80). Класификацијом ових притужби уочавамо да се најчешће односе на питања остваривања права на лична документа (личне карте и пасоши), права на држављанство, прибављање одобрења за држање оружја и поступак одузимања оружја, као и непоступање Сектора унутрашње контроле по притужбама грађана. Свега две притужбе су се односиле на тортуру и сурово и нељудско поступање полиције. Податак није изненађујући с обзиром на чињеницу да ово министарство остварује и највећи број контаката са грађанима, како у вршењу полицијске, тако и управне и других функција. Истовремено, ниво сарадње са Заштитником грађана коју МУП остварује са Заштитником грађана у вршењу превентивне, контролне и корективне функције овог органа изузетно је висок.

Табела број 6.

Редни број	МИНИСТАРСТВА НА ЧИЈИ РАД СЕ ПРИТУЖБЕ НАЈЧЕШЋЕ ОДНОСЕ	Број примњених притужби	%
1	Министарство унутрашњих послова	80	36.4%
2	Министарство одбране	26	11.8%
3	Министарство економије и регионалног развоја	25	11.4%
4	Министарство рада и социјалне политике	21	9.5%
5	Министарство просвете	18	8,2%
6	Остала	50	22,7%
	Укупно	220	100%

4. УНАПРЕЂИВАЊЕ ОСТВАРИВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА И СЛОБОДА КРОЗ НОРМАТИВНУ ДЕЛАТНОСТ

Опште напомене

Положај и улога Заштитника грађана у правном систему Републике Србије одређени су и значајним овлашћењима у погледу унапређивања правних прописа из области људских права и слобода. Заштитник грађана је, поред општег права на предлагање закона из своје надлежности, овлашћен и да поднесе иницијативу за измену или допуну закона, других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима.³⁷ Истовремено, Заштитник грађана може да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Наведено право Заштитника грађана праћено је Законом прописаном

³⁷ Члан 18. Закона

обавезом Владе, односно надлежног одбора Скупштине, да разматрају иницијативе које подноси Заштитник грађана. Најзад, указујемо и на овлашћење Заштитника грађана да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана.³⁸

а) Предлози за измене и допуне закона, других прописа и општих аката

Заштитник грађана је обрађивао 23 предлога за доношење нових, односно измене и допуне постојећих закона, других прописа и општих аката, од чега је 21 предлог за измене и допуне постојећих прописа, а два за доношење нових.

Предлоге су поднели: физичка лица (12), удружења грађана (5), друга правна лица, поред удружења грађана (3) и Сопствени предлози Заштитника грађана (3). Предлози се односи на економска, социјална и културна права (12), грађанска и политичка права (7), права детета (2), родну равноправност (1) и добру управу (1).

Табела број 7.

Одређена права на које се односе предлози	
Забрана дискриминације	1
Право на лична документа	1
Право на учешће у јавним пословима	1
Право на заштиту података о личности	2
Изборно право	1
Право на једнаку заштиту права и на правно средство	1
Акционарско право	1
Право на социјалну и здравствену заштиту и осигурање	5
Права из радног односа	2
Право на пензијско-инвалидско осигурање	3
Право на заштиту од психичког, физичког и сваког другог искоришћавања и злоупотребљавања	2
Родно засновано насиље	1
Злоупотреба процесних овлашћења	1
Право на заштиту моралних и материјалних интереса по основу уметничког, књижевног и научног рада	1

а.1. Примљени предлози за измене и допуне закона, других прописа и општих аката

³⁸ Члан 18. Закона

Заштитник грађана је примио 20 предлога за доношење нових, односно измене и допуне закона, других прописа и општих аката, од којих је највећи број из области социјалне и здравствене заштите и осигурања, те ће на исте бити посебно указано.

а.1.1. Здравство

На основу анализе питања на која је указано у наведеним предлозима, уочено је постојање више проблема у области здравства. Када се говори о Закону о здравственом осигурању, један проблем се односи на ограничени круг здравствених услуга које тачно одређене категорије осигураника могу да остваре ван места свог пребивалишта. Наиме, осигураници - корисници пензија који дужи временски период бораве ван места свог пребивалишта, а тиме и ван подручја матичне филијале здравственог осигурања, не могу да остваре право на неке од основних здравствених услуга, као што је прописивање рецепта за лекове.

У случају Закона о здравственој заштити иницијативом је указано на проблем постојања неравноправног положаја здравствених радника који допунски рад обављају у установама у приватном власништву (недозвољено) у односу на оне који то чине у државним здравственим установама (дозвољено до 1/3). Одредбама наведеног Закона, према оцени подносиоца иницијативе, врши се дискриминација појединих категорија здравствених радника и повреда начела једнакости свих облика својине на начин што је здравственим радницима који раде у државним здравственим установама дозвољено да закључују уговоре о допунском раду код послодавца у државној својини, док им је онемогућено да исте уговоре закључују са здравственим установама у приватној својини. Поставља се и питање односа наведеног Закона са одредбама Закона о раду који предвиђа да запослени може да закључи уговор о допунском раду са другим послодавцем.

а.1.2. Социјална заштита

Када је реч о Закону о пензијском и инвалидском осигурању, грађанима проблем представља чињеница да лица која поседују пољопривредно земљиште, независно од тога да ли се баве пољопривредом или не, постају аутоматски обвезници социјалног осигурања као осигураници – пољопривредници без могућности да се са истог одјаве све док су власници плодног тла. Разлог томе јесте чињеница да поменути Закон није прописао критеријуме у погледу површине пољопривредног земљишта које мора бити у поседу неког лица да би оно стекло или изгубило својство осигураника пољопривредника, нити садржи друге критеријуме на основу којих би се могло утврдити да се неко лице бави пољопривредном делатношћу. Због потенцијално великог броја лица чија права услед наведеног недостатка могу бити повређена, Заштитник грађана је Републичком геодетском заводу и Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање упутио допис са захтевом да се изјасне о истом и добио је два међусобно супротна одговора.

Даље, у односу на исти Закон о пензијском и инвалидском осигурању, лица која су дуги низ година живела у ванбрачној заједници поднела су предлог за измену овог закона сматрајући да су њихова права повређена, јер упркос уставној прокламацији да је ванбрачна заједница изједначена са браком, у складу са овим законом ванбрачни другови немају права на породичну пензију.

Такође, Заштитник грађана је примио три предлога за измене Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана. Наведени предлози садрже међусобно супротстављене захтеве. Осигураници војни пензионери сматрају да су њихова права повређена јер немају права на увећани додатак за негу и помоћ другог лица, док осигураници цивилни пензионери сматрају да су дискриминисани у односу са осигуранике војне пензионере јер је и тако увећани додатак који примају нижи од оног који добијају осигураници војни пензионери.

а.2. Сопствене иницијативе Заштитника грађана за измене и допуне закона, других прописа и општих аката

Заштитник грађана је у складу са законом утврђеним овлашћењима иницирао измене и допуне Закона о заштити података о личности, Закона о државним службеницима и Пословника о раду Народне скупштине.

а.2.1. Закон о заштити података о личности

Заштитник грађана је након разматрања Предлога закона о заштити података о личности поднео Народној скупштини 15 амандмана на Предлог закона. Суштина предложених амандмана је да се омогући делотворно остваривање Уставом зајемченог права грађана на заштиту података о личности. Закон је усвојен 23. октобра 2008. године и у исти је уграђено 7 од 15 амандмана Заштитника грађана. Имајући у виду да Закон упркос свему не одговара у потпуности европским стандардима и да тиме угрожава потписивање визног режима, Заштитник грађана је због својих залагања за унапређење решења наведеног Закона позван да са Повереником за информације од јавног значаја учествује у изради Стратегије за примену Закона.

Саставни део Предлога закона постали су следећи амандмани Заштитника грађана:

1. Амандман на члан 1. прецизира да заштиту података о личности уживају сва физичка лица, без обзира на године живота, на свој тренутни социјални статус и социјално порекло;
2. Амандман на члан 6. успоставља потпунији и обухватнији систем заштите података него предложена одредба јер обезбеђује одговарајуће мере заштите приликом обраде података на тај начин што предвиђа као обавезан услов, који мора бити кумулативно испуњен, да се подаци који су прикупљени и обрађивани у друге сврхе могу искључиво користити у историјске, статистичке или научно-истраживачке сврхе;
3. Амандман на члан 10. поред тога што предвиђа да обрада података није дозвољена када не постоји изричит пристанак искључиво лица чија се обрада података врши, утврђује форму и начин на који лице чији се подаци обрађују може дати пуноважан пристанак с обзиром да у Предлогу закона то није било прописано;
4. Амандман на члан 11. предвиђа да лице које је пристало на обраду података може пуноважно опозвати свој пристанак и утврђује форму, начин (писмено или усмено на записник) на који и рок до када лице чији се подаци обрађују то може дати;

5. Амандман на члан 31. предвиђа уједначавање обима примене закона тиме што у погледу одговорности, права и обавеза изједначава одговорног уредника и издавача јавног гласила и публикације, с обзиром да се повреда права или правно заштићеног интереса лица може подједнако извршити објављивањем података у јавном гласилу, као и њиховим објављивањем у публикацији;

6. Амандман на члан 40. укида аномалију да Повереник за информације, као орган надлежан за спровођење закона, има право на одобрење за приступ и увид у посебно заштићене податке и збирке података;

7. Амандман на члан 44. успоставља ефикаснији и заокружен механизам заштите људских слобода и права имајући у виду надлежности које су Уставом и законима поверене Заштитнику грађана тако што уводи обавезу Повереника за информације од јавног значаја да Извештај који подноси Народној скупштини достави и Заштитнику грађана.

а.2.2. Закон о државним службеницима

Сагласно својим овлашћењима, Заштитник грађана поднео је Министарству за државну управу и локалну самоуправу иницијативу за допуну члана 78. Закона о државним службеницима у циљу њеног усаглашавања са чланом 20. став 1. Закона о Заштитнику грађана. Наиме, предложеном допуном члана 78. Закона о државним службеницима, предвиђа се да се државни службеник, који је одговоран за повреду права грађана, разрешава положаја ако му радни однос престане због јавне препоруке за разрешење коју изрекне Заштитник грађана, све у складу са својим овлашћењима из члана 20. став 1. Закона о Заштитнику грађана. Овом допуном се доследно омогућава остваривање свих надлежности Заштитника грађана, а препорукама Заштитника грађана изричито се додељује одговарајући значај и обавезе органа државне управе се усклађују са активностима Заштитника грађана.

Закон о државним службеницима је усвојен у Народној скупштини 22. децембра 2008. године и у исти је уграђена ова иницијатива, али у делимично измењеном облику. Наиме, измењена одредба члана 78. сада предвиђа да се државни службеник разрешава положаја ако орган или тело надлежно за постављење државног службеника прихвати јавну препоруку Заштитника грађана. Иако тиме није извршено потпуно усклађивање обавеза органа државне управе са овлашћењима Заштитника грађана, направљен је корак ка уважавању резултата рада до којих Заштитник грађана дође вршењем контроле рада органа државне управе.

а.2.3. Пословник о раду Народне скупштине

Имајући у виду одредбе Закона о Заштитнику грађана које предвиђају да ће Народна скупштина ускладити одредбе свог Пословника са одредбама Закона, Заштитник грађана поднео је Народној скупштини 46 амандмана на Предлог Пословника о раду Народне скупштине. Предложеним изменама се тежи да се на општи начин уреде међусобни односи Народне скупштине и Заштитника грађана, као што је то учињено у погледу односа између Народне скупштине и других државних органа. Суштина предложених амандмана је да Заштитник грађана учествује у раду надлежних тела Народне скупштине на начин који

најефикасније обезбеђује вршење његових надлежности и тиме допринесе остварењу заједничког циља – високог степена заштите и унапређивања остваривања људских права и слобода Заштитника грађана на Предлог Пословника о раду.

б) Иницијативе за оцену уставности и законитости

Заштитник грађана је овлашћен да покрене поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката којима се уређују питања која се односе на слободу и права грађана,³⁹ као и да у име сваког лица које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено право или слобода зајемчена Уставом, изјави уставну жалбу на основу писменог овлашћења тог лица.⁴⁰

Заштитник грађана је током 2008. године примио седам предлога за покретање поступка за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката којима се уређују питања која се односе на слободу и права грађана и ниједно овлашћење за изјављивање уставне жалбе. Заштитник је предузео активности по три предлога, док су преостала четири предлога у фази разматрања.

Два предлога се односе на покретање поступка за оцену уставности и законитости закона, а пет на покретање поступка за оцену уставности и законитости других прописа и општих аката. Три предлога су поднела физичка лица, а четири правна лица, од којих је један предлог поднело удружење грађана. Четири предлога се односе на право на имовину, а пет на права из радног односа и пензијског осигурања.

б.1. Примљени предлози према областима права на које се односе

б.1.1. Право на имовину

Заштитник грађана је примио четири предлога за покретање поступка за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката којима се уређују питања која се односе на имовину и њено мирно уживање. Подносиоци су лица која су на основу пуноважно закљученог уговора, након измирења свих законом предвиђених обавеза, постали власници непокретности у својини предузећа чије је седиште на територији бивших република СФРЈ. Сврха њиховог подношења је оспоравање појединих одредби Уредбе о заштити имовине делова предузећа чије је седиште на територији бивших република које су, по мишљењу подносилаца, супротне са Уставом и Законом о потврђивању Споразума о питањима сукцесије. Имајући у виду све изнето, Заштитник грађана се ради утврђивања свих правно релеватних чињеница за заузимање става о поднетим

³⁹ Члан 19. Закона

⁴⁰ Члан 83. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", бр. 109/2007)

предлозима, захтевом обратио Влади Републике Србије да га обавести да ли је предметна Уредба и даље на снази. Влада Републике Србије је известила Заштитника грађана да је након примљеног дописа од Заштитника грађана, изменила предметну Уредбу и избрисала поменути члан 2а, чиме су према мишљењу Владе престали разлози због којих би Заштитник грађана покренуо поступак за оцену уставности и законитости тог члана пред Уставним судом Србије.

б.1.2. Права из радног односа и пензијског осигурања

Заштитник грађана је примио три предлога за покретање поступка за оцену уставности и законитости закона, других прописа и општих аката којима се уређују питања која се односе на права из радног односа и пензијског осигурања. Заштитник грађана је поводом предлога грађана – корисника пензије коју су стекли на основу радног стажа оствареног у Босни и Херцеговини и стажа оствареног радећи на територији Републике Србије, предузео активности које су усмерене на покретање поступка за оцену уставности Закона о ратификацији Споразума између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине о социјалном осигурању. Подносиоци су истакли да су оштећени предметним Законом, као и да су дискриминисани у односу на друге кориснике пензија који су пензије стекли стажом осигурања оствареним у другим бившим републикама СФРЈ, јер су применом овог споразума ускраћени у смислу смањивања већ достигнутог нивоа остварених права. Према њиховом мишљењу, овим одредбама Закона се нарушава систем социјалног осигурања и социјалне заштите због методологије обрачуна пензије. Наиме, износ пензије који они примају је нижи од износа који за исти број година стажа осигурања примају корисници пензија који су стаж осигурања остварили у Републици Србији или било којој другој бившој републици СФРЈ.

Заштитник грађана је затражио став од Министарства спољних послова, које је подржало ову иницијативу и указало на примарну надлежност Министарства рада и социјалне политике.

5. АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

а) Мишљења, препоруке и ставови

Заштитник грађана пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности, делује превентивно у циљу унапређења рада органа управе и заштите људских слобода и права.⁴¹

У том смислу, Заштитник грађана је током 2008. године 19 пута својим ставом, израженим у виду мишљења и савета, односно препоруке, указао органима управе да својим радом или пропустима у раду крше људске слободе и права и да би то требало да измене.

⁴¹ Члан 24. став 2.

Мишљења, препоруке и ставови које је Заштитник грађана заузео:

1. Препорука Градској општини Палилула за отклањање пропуста у раду насталих због непоступања по правоснажној одлуци Врховног суда Србије;
2. Препорука Управи за извршење заводских санкција Министарства правде због пропуста у раду изазваног неправилним тумачењем прописа на штету права грађана;
3. Препорука Општинској управи Градске општине Чукарица због повреде принципа добре управе;
4. Препорука Секретаријату за урбанизам Београда због повреде начела добре управе;
5. Препорука Министарству финансија Републике Србије због недостављања писменог одговора на питање о пореској ситуацији које је порески обвезник поставио у истој форми;
6. Препорука Министарству просвете због пропуста у раду који доводи до неравноправног положаја ученика средњих школа приликом остваривања права на смештај у ученичке домове;
7. Препорука Министарству унутрашњих послова Републике Србије поводом утврђених пропуста у раду у поступку поништења уписа детета у пасош једног родитеља;
8. Препорука Министарству правде поводом повреде принципа добре управе услед непоступања по захтевима за упис у Регистар сталних вештака у складу са Законом о условима за обављање послова вештачења;
9. Препорука Министарству рада и социјалне политике поводом неажурног поступања по захтевима за издавање потврда за остваривање права на ослобађање од царинских дажбина приликом увоза аутомобила;
10. Мишљење Министарству унутрашњих послова Републике Србије поводом најаве одржавања јавног скупа неонацистичких и сличних организација;
11. Препорука и став у вези коришћења службених аутомобила: Одговор Управе за заједничке послове републичких органа Заштитнику грађана;
12. Став и препорука о случају дискриминације особе са инвалидитетом у Јат Ервејзу;
13. Став и мишљење поводом догађаја и питања покренутих у јавности у вези са објављивањем књиге "Драгуљ Медине";
14. Препорука РАТЕЛ-у поводом објављивања нових техничких услова за подсистеме, уређаје, опрему и инсталације интернет мреже;
15. Препорука Министарству унутрашњих послова о потреби стварања одговарајућих услова за грађане приликом подношења захтева за издавање личних докумената;
16. Мишљење и препорука Министарству унутрашњих послова поводом добровољности уношења контактнoг микроконтролора (чипа) приликом издавања нових личних карата;
17. Препорука Републичком фонду за пензијско и инвалидско осигурање поводом повреде принципа добре управе приликом спровођења поступка за поновно одређивање пензије;
18. Препорука Министарству правде - Управи за извршење заводских санкција поводом повреде права лица лишених слободе да притужбу Заштитнику грађана подносе у запечаћеним ковертама, и

19. Препорука Министарству унутрашњих послова поводом утврђених пропуста у раду органа управе приликом издавања нових пасоша.

б) Саопштења

У 2008. години Заштитник грађана се 56 пута огласио јавним саопштењем.

Заштитник грађана је саопштењима за јавност реаговао на актуелне негативне појаве у друштву (насиље, ширење мржње, као и верске, националне и сваке друге нетолеранције и дискриминације) које угрожавају не само уставно-правни поредак у целини, него и ефикасно остваривање људских права, посебно у областима као што су заштита података о личности, извршење одлука међународних органа и тела, заштита права на суђење у разумном року и заштита права лица лишених слободе, и др. Заштитник грађана је јавним оглашавањем подсећао на обавезу државе да свим грађанима, без дискриминације и било каквих ограничења, омогући остваривање људских права и слобода.

Једно од саопштења Заштитника грађана односило се на угрожавање слобода и права других због израженог става и мишљења, поводом обележавања кукастим крстом просторија Хелсиншког одбора за људска права у Србији.

Јавним саопштењима Заштитник грађана је реаговао на отворено питање положаја националних савета националних мањина, на обавезе државе према националним мањинама, на проблем недефинисаног односа националних савета националних мањина, државних органа и органа локалне самоуправе, на проблеме у образовању на језицима националних мањина, на нападе на припаднике албанске националне мањине у Сомбору, као и учеснике Квир фестивала у Београду, на бацање молотовљевог коктела на кућу породице Кујовић у Суботици, на забрану продаје књиге, тј. увођење цензуре и друго.

Јавним саопштењем Заштитник грађана је од Јат Ервејза затражио престанак дискриминације према путницима са инвалидитетом.

в) Извршавање обавеза према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја

У току 2008. године Заштитнику грађана поднета су четири захтева за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Сви захтеви су поднети од стране физичких лица и на све захтеве је одговорено у потпуности и у законском року. Није било наплаћених накнада за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

На основу члана 43. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04 и 54/07), Поверенику је достављен извештај у којем је обавештен о свим радњама предузетим током 2008. године у циљу примене овог закона.

Одмах по постављању званичне интернет презентације Заштитника грађана на веб сајту www.zastitnik.gov.rs 18. августа 2008. године, постављен је и видно истакнут Информатор о раду Заштитника грађана.

6. САРАДЊА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

а) Сарадња са државним органима

Да би Заштитник грађана несметано обављао послове из своје надлежности, потребно је да, поред осталог, благовремено буде упознат с дневним редом седница Народне скупштине, односно Владе Републике Србије. Тако на пример, Влада није достављала Заштитнику дневни ред својих седница на којима су били разматрани и утврђивани предлози закона и других прописа, а којима се уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана, док је Народна скупштина то чинила. Ипак, Народна скупштина није разматрала амандмане Заштитника грађана на Предлог пословника Народне скупштине, које је Заштитник упутио 15. августа 2008.

Заштитник грађана је остварио успешну сарадњу с појединим министарствима, посебно с Министарством за државну управу и локалну самоуправу.

Заштитник грађана је остварио плодну сарадњу са неколико независних државних органа, посебно с Повереником за приступ информацијама од јавног значаја, приликом усвајања Закона о заштити података о личности, као и поводом других питања.

У циљу јачања и ширења мреже локалних омбудсмана у Србији и унапређења сарадње, Заштитник грађана је и у 2008. години наставио са активном комуникацијом и сарадњом с покрајинским и локалним омбудсманима. Локални омбудсмани постоје у једанаест градова и општина: Београду, Суботици, Бечеју, Зрењанину, Крагујевцу, Шапцу, Нишу, Гроцкој, Вождовцу, Врачару и Раковици. Одржано је неколико састанака с локалним омбудсманима. Заштитник грађана је био организатор састанака у Београду (у Народној скупштини и САНУ) и у Кањижи, док је два скупа у Крагујевцу организовао локални омбудсман. На тим састанцима договорени су конкретни видови убрзавања поступака кроз сарадњу институција на различитом нивоу и размотрени су најкарактеристичнији досадашњи случајеви заштите људских слобода и права.

Конкретна сарадња Заштитника грађана, Омбудсмана АП Војводине и локалних омбудсмана Ниша, Крагујевца, Раковице, Шапца, Зрењанина, Суботице, Гроцке и Бечеја, остварена је (септембар-октобар 2008. године) у заједничкој контроли рада полицијских станица поводом пријема и обраде захтева за издавање личних докумената - пасоша и личних карата. Ова активност, којој је предходила Препорука Заштитника грађана Министарству унутрашњих послова Републике Србије, остварена је у циљу унапређивања рада органа управе ради убрзавања поступка издавања личних докумената.

б) Примери добре и лоше праксе сарадње са државним органима

Један од показатеља сарадње с државним органима, али и више од тога - један од показатеља поштовања уставних и законских решења од стране државних органа, јесте и однос ових органа према препорукама Заштитника грађана о неопходности отклањања недостатака у њиховом раду. Према Закону (члан 31.) орган управе је дужан да најкасније у року од 60 дана од добијања препоруке обавести Заштитника да ли је поступио по препоруци и отклонио недостатак, односно да га обавести о разлозима због којих није поступио по препоруци.

Органи управе су током 2008. године у девет случајева поступили по препорукама Заштитника грађана. Тако на пример Управа за извршење затворских санкција Министарства правде Републике Србије уважила је примедбе Заштитника изнете у обе препоруке које су јој достављене. По препоруци Заштитника поступио је и Секретаријат за урбанизам града Београда, Министарство финансија Републике Србије, РАТЕЛ, Министарство унутрашњих послова Републике Србије (поступило по четири препоруке), Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање.

Супротно томе, три органа управе (Министарство рада и социјалне политике, Министарство правде, Министарство просвете) којима су упућене препоруке, нису одговорили на препоруке Заштитника, односно нису по истим ни поступили.

Слично, акционарско друштво за ваздушни саобраћај Јат Ервејз, иако је национална авио компанија, упркос почетној сарадњи са Заштитником грађана игнорисало је препоруку омбудсмана о укидању дискриминације путника са инвалидитетом.

У три случаја до краја 2008. године још није истекао рок за поступање органа по препорукама Заштитника грађана.

в) Међународна сарадња

Заштитник грађана остварио је међународну сарадњу, како са међународним институцијама, тако и са омбудсманима других држава, превасходно европских.

У том смислу, током 2008. године Мисија ОЕБС у Србији је наставила да пружа подршку институцији Заштитника грађана у развоју инфраструктуре и капацитета институције. Такође, Мисија ОЕБС и Заштитник грађана су уз финансијску подршку Каталонског Омбудсмана, реализовали пројекат који је омогућио организовање конференција и стручних скупова које су јавности појасниле позицију и мандат Заштитника грађана и на којима је дискутовано о питањима којима Заштитник грађана поклања посебну пажњу, као што је конференција о механизмима за превенцију и заштиту права детета у Србији, у мају 2008. године.

Заштитник грађана у континуитету остварује сарадњу и са Саветом Европе (СЕ). Сарадња Комесара за људска права СЕ и Заштитника грађана одвијала се у духу дијалога и међусобног разумевања. СЕ је, у циљу остваривања боље сарадње и упознавања са овом међународном организацијом, Заштитнику грађана организовао студијску посету у седишту СЕ у Стразбуру, која је обухватила састанке са релевантним одељењима СЕ, као и са канцеларијом Комесара за људска права и Европским судом за људска права.

Заштитник грађана је у 2008. години учествовао на међународним конференцијама које су организовали омбудсмани европских земаља, обележавајући 60 година од усвајања Универзалне декларације о људским правима, као и различите годишњице од оснивања институција за заштиту људских права (омбудсмани Украјине, Бугарске, Словеније, Пољске).

У 2008. години Заштитник грађана је учествовао и на заседањима међународних тела, као што су Комитет УН за борбу против тортуре и Комитет УН за права детета. Заштитник грађана је такође успоставио сарадњу са међународним телима, као што су Комитет СЕ за борбу против тортуре, Подкомитет УН за борбу против тортуре, Мрежа националних организација за заштиту људских права, Асоцијација за борбу против тортуре.

У оквиру регионалне сарадње, Заштитник грађана разговарао је са омбудсменима Словеније, Федерације БиХ, Републике Српске, Грчке, Црне Горе, Мађарске и Бугарске. У тим разговорима потврђена је потреба за интензивнијом сарадњом између институција земаља чији грађани, поред заједничких историјских или географских обележја, деле и слична искуства, проблеме и потребе. Настављена је изузетно добра билатерална сарадња са омбудсменима Словеније и Грчке. Такође, у поступку је договарање сарадње са омбудсменима Грчке и Холандије, да кроз имплементацију двогодишњег ИПА програма ЕУ, унапреде људске и техничке капацитете институције Заштитника грађана.

Заштитник грађана постао је члан Мреже омбудсмана за права детета земаља Југоисточне Европе и укључила се у активности ове мреже. У овој области остварена је сарадња са Омбудсманом за права детета Хрватске и Омбудсманом Македоније, у оба случаја поводом насилног одвођења деце из ових држава у Србију.

У области права детета, Заштитник грађана остварио је сарадњу са УНИЦЕФом, укључивањем у постојеће или нове пројектне активности које ова међувладина организација спроводи у Србији, као и у активности које иницира Заштитник грађана (учешће на две конференције током 2008. године у организацији Заштитника грађана). Сарадња је остварена и са организацијом Save the Children, и то у вези са иницијативом групе деце за забрану телесног кажњавања деце.

г) Сарадња са организацијама цивилног друштва

Заштитник грађана као независни државни орган има непосредни однос и остварује сарадњу са представницима цивилног друштва, који су од стране

Заштитника грађана препознати од као партнери на истом послу заштите права и слобода грађана. Квалитет те сарадње огледа се и у чињеници да је Заштитник грађана приступио формирању саветодавних тела за поједине специјалистичке области, позивајући на сарадњу представнике цивилног друштва, посебно академске заједнице и невладиних организација.

У току 2008. године Заштитник грађана је остварио редован дијалог са представницима цивилног сектора о улози и проблемима с којима се суочавају независни државни органи и невладине организације. У том смислу, Заштитник грађана је у више наврата водио разговоре са представницима НВО, учествовао на њиховим скуповима, и јавним саопштењима протествовао у случајевима напада на НВО и њихове активисте.

Предмет посебне пажње Заштитника грађана биле су организације које штите права деце и права особа са инвалидитетом, које се боре против насиља над женама, које се залажу за поштовање људских права ЛГТБ особа. Заједничка тема ових разговора била је успостављање функционалне везе између независних државних органа и невладиних организација, о чему је, између осталог, било говора и на Конференцији о изазовима успостављања независних институција у Србији. Организатори овог скупа, на коме је активно учешће узео и Заштитник грађана, и који је одржан у оквиру наставка дијалога цивилног друштва, медија и институција, биле су две невладине организације - Иницијатива младих за људска права и Независно удружење новинара Србије.

У области права детета сарадња је започела са свим релевантним организацијама које се баве неким од аспеката права детета. Посебно квалитетна и успешна сарадња остварена је са Центром за права детета, Центром за интеграцију младих (у вези са Свратиштем за децу улице), Mental Disability Rights International (МДРИ), Иницијативом за инклузију ВеликиМали.

Заштитник грађана је активно учествовао на бројним скуповима чији су организатори биле невладине организације, попут Друштва судија (округли сто о вредновању судија и сету правосудних закона), Група 484 (округли сто на тему «Ка белој шенгенској листи»), Форум младих са инвалидитетом (конференција «Четири корака ка једнаким могућностима», о резултатима истраживања о положају особа са инвалидитетом).

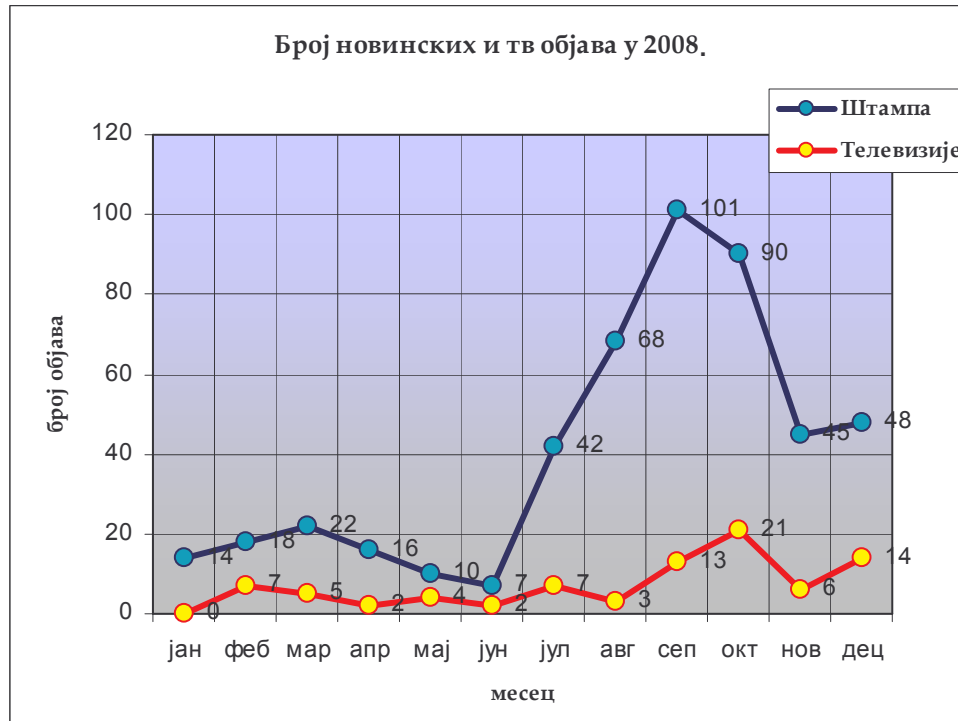
д) Заштитник грађана у медијима

Заштитник грађана сматра да је током 2008. године сарадња с медијима била успешна. Заштитник грађана се трудио да кад год је био у прилици изађе у сусрет захтевима медија и упозна јавност са надлежностима институције Заштитника, другим законским решењима, предузетим активностима по појединим питањима, проблемима у раду и друго.

Током 2008. године штампани медији у Србији су објавили 481 текст (информацију, коментар, извештај) који се односе на институцију Заштитника

грађана, а посебно на случајеве непоштовања или кршења људских права од стране органа управе. У исто време, у електронским медијима емитовано је 86 прилога везаних за активности и иницијативе Заштитника грађана.

Графикон број 1.



Заштитник грађана је у 2008. години одржао три конференције за новинаре. Прву 5. марта у Сомбору, приликом посете локалним властима поводом насиља и угрожавања права припадника албанске националне мањине у том граду после једностраног проглашења независности Косова. Друга конференција за новинаре одржана је 24. априла у београдском Медија центру, поводом двогодишњице доношења Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Трећа конференција организована је 10. децембра, поводом Међународног дана људских права, а тема конференције је била Доступност људских права грађанима Србије, у пракси. Том приликом, новинарима је било представљено стање људских права по областима које прати институција Заштитника грађана.

Заштитник грађана је дао пет интервјуа дневним листовима Политика, Куир и Данас, по један, и дневном листу Блиц, два интервјуа. Поред поменутих интервјуа, у дневној штампи је објављено 14 чланака о активностима и проблемима у раду институције Заштитника грађана.

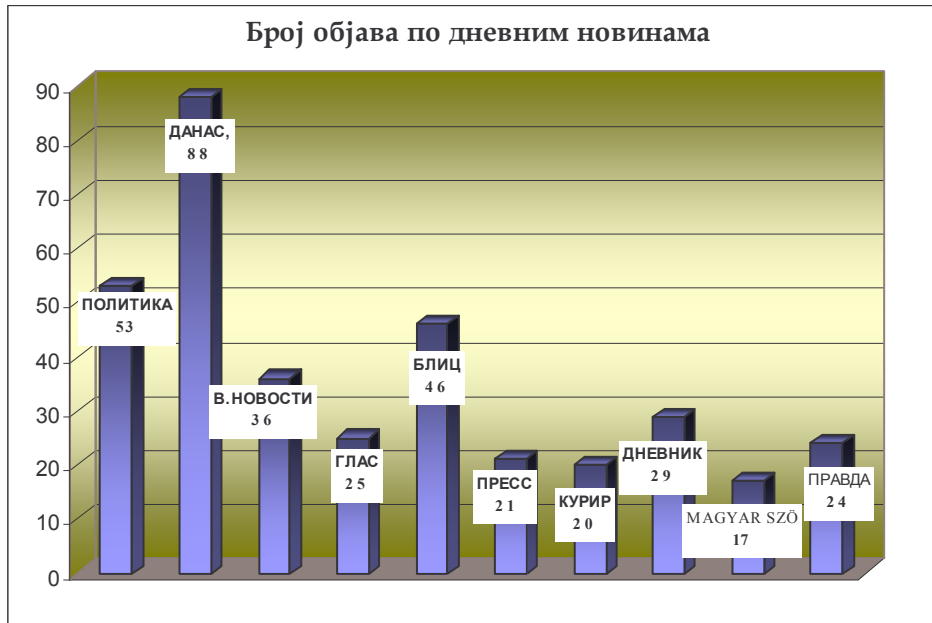
Осим ових интервјуа Заштитник грађана је добио простор и за коментаре у рубрикама дневних листова. Лист Данас је објавио коментар Заштитника грађана, 23. јануара, о почетним проблемима у раду институције. Исти лист је 23. маја објавио коментар Заштитника грађана, поводом ускраћених бирачких права

грађана. У листу Политика 19. септембра, Заштитник грађана је коментарисао стање људских права на Балкану, док је у листу Данас, 25. септембра, у облику коментара реаговао на расправе о књизи „Драгуљ Медине“. Дневни лист Блиц је објавио два коментара Заштитника грађана, први 22. новембра, о раду државне администрације, а други 30. децембра, о висини плата у јавним предузећима. Такође, 14 коментара је објављено из пера новинара на актуелности из рада институције Заштитника грађана.

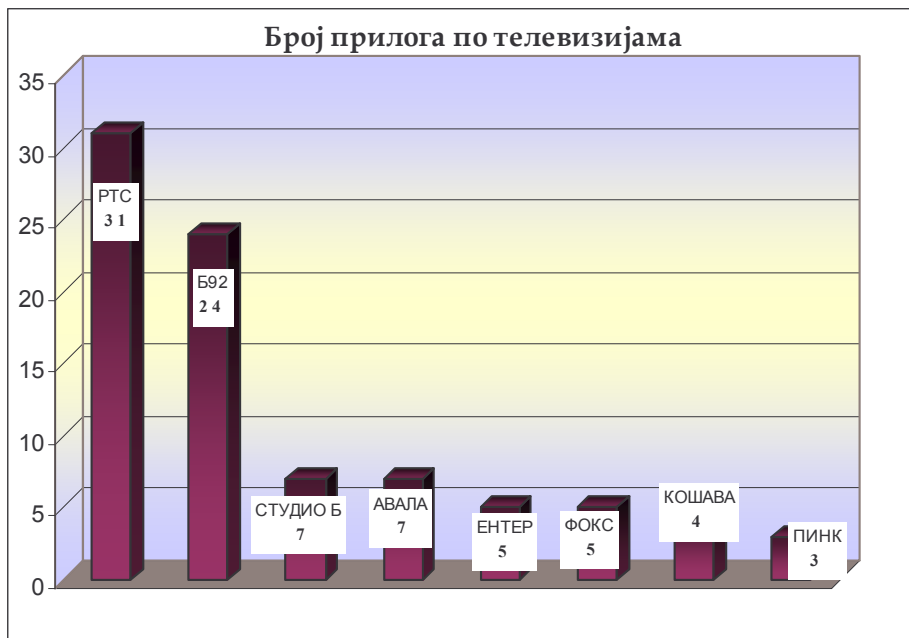
У току 2008. године највише текстова о раду Заштитника грађана објавили су дневни листови Данас (88), Политика (53) и Блиц (46), а од електронских медија највише прилога емитовано је на РТС (31) и Телевизији Б92 (24).

Телевизије су редовно пратиле рад и реаговања Заштитника грађана, али позиви за гостовање у емисијама су стигли само од Б92 (4 пута), РТС (2 пута) и ТВ Авала.

Графикон број 2.



Графикон број 3.



Подједнако интересовање у вези с радом институције Заштитника грађана медији су показали и за информације о проблемима у вези са формирањем стручне службе (мањак кадрова, неадекватан простор за рад, једногодишње кашњење избора заменика Заштитника грађана), као и за јавна реаговања Заштитника грађана на негативне друштвене појаве и понашања којима се крше људска права и слободе.

Штампани медији су 34 пута, а електронски 5 пута, реаговали на лоше услове у којима ради стручна служба Заштитника грађана или на честа пресељења запослених. У току само три месеца (август, септембар и октобар) о кашњењу избора заменика Заштитника медији су писали 36 пута, док су електронски медији емитовали 7 прилога о овој теми.

По реакцијама медија (32 текста објављена у дневној штампи), на првом месту је Препорука Заштитника грађана РАТЕЛУ поводом нових прописа којим се пружаоци интернет услуга обавезују да одговарајућим техничким условима омогуће овалашћеним државним органима електронски надзор над свим корисницима.

Реаговање Заштитника на злоупотребе у коришћењу службених аутомобила у органима управе Републике Србије, по броју текстова и интересовању медија, такође се нашло у самом врху медијске пажње са 23 објављена текста и једним тв прилогом.

Интервенција Заштитника грађана у циљу спречавања цензуре књиге „Драгуљ Медине“ наишла је на велики одјек у јавности. О овој теми објављено је 17 текстова директно везаних за реаговање Заштитника грађана.

У групи законских иницијатива Заштитника грађана које су изазвале велику медијску пажњу, убрајају се и амандмани на Предлог закона о заштити података о личности (28 текстова и 6 тв прилога). Даље, медији су са 11 текстова и 4 тв прилога пропратили Препоруку Заштитника грађана МУПу Републике Србије о неопходности обезбеђивања нормалних услова за грађане који подносе захтеве за нова лична документа.

Стручном скупу Заштитника грађана организованом поводом иницијативе за забрану физичког кажњавања деце у породици, медији су посветили значајну пажњу (22 текста и 9 тв прилога).

Са 13 објављених текстова штампани и електронски медији су реаговали и на оглашавање Заштитника грађана поводом насиља на јавним скуповима, осуду инцидента припадника неонацистичких организација испред просторија Хелсиншког одбора за људска права.

У ауторским текстовима и коментарима који се не односе директно на рад или иницијативе Заштитника грађана, новинари су се често позивали на саопштења, иницијативе или препоруке које је дао Заштитник грађана, као на пример на оне које су се односиле на случај РАТЕЛ, Закон о удружењима грађана, биометријске личне карте, заштиту новинара, и друго.

7. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЕШТАЈ

Средства у висини од 92.247.657,00 динара обезбеђена су за финансирање Заштитника грађана Законом о буџету Републике Србије за 2008. годину („Службени гласник РС“, бр. 123/07). Заштитник грађана је утрошио укупно 51.854.564, 00 динара, дакле 56,21% у односу на план.

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

ИЗВРШЕЊЕ БУЏЕТА ЗА 2008. ГОДИНУ

Раздео	Глава	Функција	Економска класификација	Опис	Средства из буџета Закон о буџету 2008	Средства из буџета Ребаланс 2008	Извршење 2008. г.	% Извршења
1	2	3	4	5	6	7	8	9
6				ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА				
		133		Остале опште услуге				
			411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	66,870,490	63.597.490	31.602.188	49,69
			412	Социјални доприноси на терет послодавца	11,962,527	11.202.527	5.556.805	49,60
			414	Социјална давања запосленима	985,000	985.000	12.848	1,30
			415	Накнаде трошкова за запослене	1,296,640	1.296.640	644.962	49,74
			421	Стални трошкови	1,730,000	1.730.000	1.728.525	99,91
			422	Трошкови путовања	2,200,000	3.200.000	2.483.809	77,62
			423	Услуге по уговору	4,900,000	6.900.000	6.896.777	99,95
			425	Текуће поправке и одржавање	80,000	880.000	609.824	72,95
			426	Материјал	1,700,000	1.744.000	1.743.682	99,98

			511	Зграде и грађевински објекти	223,000	223.000	115.088	51,61
			512	Машине и опрема	250,000	250.000	227.320	90,93
				УКУПНО ЗА РАЗДЕО:	92.247.657	92.248.657	51.854.564	56,21

8. ПРЕДЛОЗИ И ПРЕПОРУКЕ НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ У ЦИЉУ ПОБОЉШАЊА ПОЛОЖАЈА ГРАЂАНА У ОДНОСУ НА ОРГАНЕ УПРАВЕ

Заштитник грађана предлаже и препоручује Народној скупштини да приликом усвајања закона којима се уређују питања од значаја за заштиту права грађана, инсистира да одредбе које третирају људска права и слободе буду доследно усаглашене са савременим међународним стандардима. Том приликом, посебну пажњу је потребно обратити на законе којима се у правни систем уводе европски стандарди и усвајају вредности савременог друштва, а пре свега оних који су услов за либерализацију визног режима, тзв. „Бели Шенген“. Такође, сви закони који се усвајају требало би да буду реалистични, односно оствариви у условима глобалне економске кризе и укупне ситуације у којој се Србија налази.

Такође, Заштитник грађана препоручује да надлежни органи у свом раду примењују одговарајуће мере које би, директно или индиректно, требало да доведу до побољшања положаја грађана у односу на органе управе, и то посебно:

- При предлагању и доношењу нових закона нужно је инсистирати на механизмима и гаранцијама за њихово остваривање у пракси и надзор над њиховим спровођењем;
- Доступност свих државних органа и јавних служби грађанима, без дискриминације у погледу места живљења потребно је унапредити;
- Нове прописе од значаја за остваривање и заштиту људских права, пре свих Закон о забрани дискриминације, Закон о удружењима грађана, Закон о родној равноправности, Закон о изборима и раду националних савета националних мањина и друге, потребно је без одлагања усвојити и спроводити;
- Додатне значајне међународне конвенције и уговоре, попут Конвенције о накнади жртвама насилних злочина, ревидиране Европске социјалне повеље итд потребно је потписати и ратификовати;
- Уставну амбивалентност у погледу „власништва“ мандата народног посланика потребно је разјаснити;
- Квалитет и обим спровођења слобода и права из социјалне, економске и културне сфере живота потребно је унапредити, посебно уклањањем административних препрека, повећањем транспарентности и доследности у раду извршних органа;
- Ефекте реформе судства на остваривање права на фер и правично суђење, посебно на суђење у разумном року, као и извршење судске одлуке у законском року потребно је пратити;
- Потребно је успоставити целовити систем институционалне и законске заштите жена од породичног и других видова родно заснованог насиља, као једног од најдрастичнијих видова кршења основних људских права жена на живот, телесни интегритет, достојанство, заштиту од мучења и другог нечовечног и деградирајућег поступања и слично;
- Свако насиље над децом едукативним мерама предупредивати и на одговарајући начин санкционисати;
- Насиље и расизам према ромској деци најстроже кажњавати;

- Успоставити централизовану базу података о случајевима насиља над децом;
- Унапредити рад органа старатељства (центара за социјални рад) који имају кључну улогу у поступку развода брака и привремене доделе старатељства над децом једном од родитеља;
- Уложити знатно више средстава у образовање, уз истовремено унапређивање школских програма и враћање достојанства и поштовања интегритета деце и наставника у школи и ван ње;
- Унапредити законску регулативу у области права националних мањина, посебно прописе који уређују право на образовање, службену употребу језика и писма, очување културног идентитета, информисање, делотворно учешће у политичком и јавном животу, и друго);
- У појединачним случајевима етничког насиља одлучније реаговати и ефикасније идентификовати, процесуирати и санкционисати починиоце;
- Утврдити број припадника националних мањина у јавном сектору;
- Предузети темељније и практичније мере за унапређивање положаја припадника ромске националне мањине, посебно у области образовања, становања, здравља, грађанских статуса и др., јер је њихов положај упадљиво и перманентно најтежи;
- Елиминација дискриминације и других кршења слобода и права припадника рањивих делова популације, нарочито оних који су вишеструко рањиви (деца, припадници националних мањина, особе са инвалидитетом, лица лишена слободе, истополно орјентисана, бисексуална и трансродна лица; итд) захтева искрен и истрајан приступ;
- Сексуалним мањинама, које се суочавају с бројним предрасудама и дискриминацијом, потребно је омогућити остваривање гарантованих људских права и слобода, укључујући и слободу окупљања;
- Учесће особа са инвалидитетом у јавном, политичком и културном животу, посебно у области образовања, запошљавања и радних односа, као и здравствене заштите унапредити свестраним мерама;
- Деци са инвалидитетом и њихови родитељима олакшати доступност неопходним третманима и помагалима;
- Омогућити остваривање свих права из корпуса права пацијената (укључујући и право на ефикасан приговор на квалитет пружене услуге или поступак радника здравствене установе);
- Системским мерама побољшати услове у затворском систему (повећањем капацитета – изградњом нових затвора, омогућавањем природне осветљености и боравка на свежем ваздуху у довољном трајању, подизањем нивоа здравствене заштите затвореника и притвореника, унапређивањем услова за 48–мочасовно задржавање у појединим полицијским станицама);
- Развијати концепт алтернативног извршавања заводских санкција, посебно код малолетних починилаца;
- Појачати сарадњу затворских установа са институцијама социјалне заштите и цивилног друштва како би лица лишена слободе могла да се реинтегришу у слободно друштво;

- Ради брже и потпуније заштите права лица лишених слободе потребно је подићи ефикасност контролних механизма, како интерних, тако и екстерних;
- Национални механизам за превенцију тортуре (обавеза на основу Опционог протокола уз Конвенцију против тортуре УН) потребно је установити. То може бити, и оправдано је да буде, Заштитник грађана;
- Омогућити избегличкој и исељеничкој популацији да ефикасно остваре своја гарантована права у Србији;
- Потребна је одлучна и системска заштита бранитеља и бранитељки људских права, у складу са међународним документима које предвиђају одговорност државе за њихову заштиту и безбедно обављање активности, уместо досадашње ситуације *ad hoc* реаговања на конкретне нападе;
- Потребно је обезбедити пореске олакшице за невладине, непрофитне организације које се баве заштитом и унапређењем људских права, како би био успостављен јачи оквир за слободу удруживања и активности у том домену;
- Потребно је наставити са увођењем образовања о људским правима у наставне планове за обуку полицијских снага, као и судија и правника.
- Сагласно упоредној пракси огромне већине држава, не оснивати специјализоване парламентарне омбудсмане јер то води инфлацији и снижавању ауторитета највиших контролних институција, збуњивању грађана, преплитању надлежности, пребацивању одговорности са извршне власти на институције без извршних овлашћења, и повезано је са великим трошковима. Уместо тога, потребно је подстаћи оснивање секторских омбудсмана на нивоу аутономних области остваривања права (пацијенти, потрошачи, студенти, банкарски систем...), којима ће национални омбудсман моћи бити ефикасна и снажна институционална надоградња;
- Механизме унутрашње контроле у државним органима потребно је јачати у циљу вршења интерног надзора над остваривањем права грађана;
- Инспекцијске механизме контроле законитости аката послодаваца потребно је оснажити;
- Потребно је подстаћи ширење мреже локалних омбудсмана и јачање њихових канцеларија, у циљу равномерније и доступније заштите њихових права пред органима локалне самоуправе у вршењу својих изворних надлежности;
- Институцији националног омбудсмана потребно је, три и по године од доношења Закона о Заштитнику грађана и годину и годину и по дана од избора омбудсмана, обезбедити нормалне услове за рад - пре свега одговарајући простор.