

Zaštitnik građana

REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ ZA 2008. GODINU

Beograd
2009

SADRŽAJ

Redovan godišnji izveštaj za 2008. godinu

<i>Uvodna reč</i>	9
<i>Opšti pregled ljudskih i manjinskih sloboda i prava u Republici Srbiji</i>	11
<i>Opšta ocena o kvalitetu ostvarivanja prava građana pred organima koji vrše javna ovlašćenja i primenjuju propise Republike Srbije (dobra uprava)</i>	19
1. O ZAŠTITNIKU GRAĐANA	21
a) Zaštitnik građana – ombudsman: priroda institucije, pravni okvir, nezavisnost, nadležnost 21	
b) Postupak pred Zaštitnikom građana	22
v) Zamenici Zaštitnika građana	23
g) Stručna služba	23
d) Prostor i sredstva za rad	24
2. POŠTOVANJE I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA U REPUBLICI SRBIJI, REZIMEI PO ODREĐENIM OBLASTIMA	25
<i>Uvodne napomene</i>	25
a) Prava lica lišenih slobode	26
a.1. Opšte napomene o pravima lica lišenih slobode	26
a.2. Pregled važnijih aktivnosti	28
a.3. Uslovi u institucijama za smeštaj lica lišenih slobode	28
a.4. Uslovi u zatvorskom sistemu	29
a.5. Struktura, klasifikacija i postupanje Zaštitnika građana po pritužbama lica lišenih slobode 30	
b) Ravnopravnost polova	31
b.1. Ravnopravnost žena i muškaraca u Srbiji	31

b.1.1. Normativni okvir i statistički podaci	31
b.1.2. Nasilje nad ženama	31
b.1.3. Zaposlenost žena i muškaraca	32
b.1.4. Institucionalizacija mehanizama za ravnopravnost polova i aktivno uključivanje u procese odlučivanja	33
b.1.5. Obrazovanje žena i muškaraca	33
b.1.6. Zakoni i društvene strategije	33
b.2. Prava lezbejki, gejeva, biseksualnih i transrodnih (LGBT) osoba	34
b.2.1. Predrasude i diskriminacija	34
b.2.2. Homoseksualnost nije bolest	34
b.2.3. Sloboda javnog okupljanja	34
b.2.4. Bezbednost aktivistkinja i aktivista za LGBT prava	35
b.2.5. Tretman transeksualnih osoba	35
b.2.6. Govor mržnje prema LGBT osobama i „ćutanje administracije“ to jest Republičke radiodifuzne agencije (RRA)	35
b.2.7. Postojanje političke volje	35
b.2.8. Međunarodni aspekt	36
v) Prava deteta	36
v.1. Pravni i institucionalni okvir za ostvarivanje prava deteta	36
v.2. Predlog zakona o zaštitniku prava deteta	37
v.3. Praćenje stanja	38
v.4. Postupanje Zaštitnika građana po pitanju zaštite prava deteta	39
v.5. Problemi u ostvarivanju prava deteta	40
v.5.1. Nasilje nad decom	40
v.5.2. Položaj deteta u postupku razvoda braka roditelja	41
v.5.3. Prava deteta u sistemu obrazovanja	42
g) Prava pripadnika nacionalnih manjina	43
g.1. Položaj i ostvarivanje prava nacionalnih manjina	43
g.2. Primena propisa o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina	44
g.3. Aktivnosti Zaštitnika građana po pitanju ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina	45
g.4. Ugrožavanje prava pripadnika nacionalnih manjina	46
g.5. Prava pripadnika romske nacionalne manjine	47

d) Prava osoba sa invaliditetom	48
d.1. Diskriminacija osoba sa invaliditetom	48
d.2. Pristup tržištu rada osoba sa invaliditetom	48
d.3. Mlade osobe sa invaliditetom	49
d.4. Stare osobe sa invaliditetom	49
d.5. Dodatak za tuđu negu i pomoć osobama sa invaliditetom	49
d.6. Proteze za osobe sa invaliditetom	50
d.7. Domovi za osobe sa invaliditetom	50
d.8. Aktivizam osoba sa invaliditetom	50
3. POSTUPANJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA PO PRITUŽBAMA	53
<i>Uvodne napomene</i>	53
a) Broj, klasifikacija i postupanje po primljenim pritužbama	53
a.1. Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama	54
a.2. Klasifikacija primljenih pritužbi prema pojedinim oblastima prava	55
a.3. Organi na čiji rad se pritužbe najčešće odnose	57
a.4. Ministarstva na čiji rad se pritužbe najčešće odnose	57
4. UNAPREĐIVANJE OSTVARIVANJA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA KROZ NORMATIVNU DELATNOST 59	
<i>Opšte napomene</i>	59
a) Predlozi za izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata	59
a.1. Primljeni predlozi za izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata 60	
a.1.1. Zdravstvo	60
a.1.2. Socijalna zaštita	61
a.2. Sopstvene inicijative Zaštitnika građana za izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata	61
a.2.1. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti	61
a.2.2. Zakon o državnim službenicima	62
a.2.3. Poslovnik o radu Narodne skupštine	63
b) Inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti	63
b.1. Primljeni predlozi prema oblastima prava na koje se odnose	64

b.1.1. Pravo na imovinu	64
b.1.2. Prava iz radnog odnosa i penzijskog osiguranja	64
5. AKTIVNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA	65
a) Mišljenja, preporuke i stavovi	65
b) Saopštenja	66
v) Izvršavanje obaveza prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	67
6. SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA	69
a) Saradnja sa državnim organima	69
b) Primeri dobre i loše prakse saradnje sa državnim organima	70
v) Međunarodna saradnja	70
g) Saradnja sa organizacijama civilnog društva	71
d) Zaštitnik građana u medijima	72
7. FINANSIJSKI IZVEŠTAJ	77
8. PREDLOZI I PREPORUKE NARODNOJ SKUPŠTINI U CILJU POBOLJŠANJA POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE	79

REDOVAN GODIŠNJI IZVEŠTAJ ZA 2008. GODINU*

UVODNA REČ

Poštovani,

Pred vama je godišnji izveštaj Zaštitnika građana,¹ drugi od uvođenja institucije ombudsmana u pravni i društveni poredak Republike Srbije. Ciljevi ovog dokumenta su višestruki:

– da Narodnoj skupštini, zainteresovanim institucijama i javnosti predstavi stanje ljudskih i manjinskih prava u Republici Srbiji i kvalitet ostvarivanja prava građana pred organima koji vrše javna ovlašćenja i primenjuju propise Republike Srbije;

– da Narodnoj skupštini i javnosti predstavi najznačajnije aspekte rada institucije ombudsmana, u skladu sa zakonskom obavezom i načelom odgovornosti za obavljanje javnih poslova i

– da ukaže na potrebne promene u radu javnog sektora koje bi unapredile ostvarivanje ljudskih i manjinskih sloboda i prava i doprinele kvalitetnijem odnosu građana i uprave.

Zaštitnik građana je u prethodnom izveštaju izrazio uverenje i nadu da će državni i drugi organi prepoznati, ne samo obavezu već i sopstveni interes za saradnju sa ombudsmanom, i prihvatiti mesto i ulogu nove institucije što se u velikoj meri pokazalo opravdano, o čemu svedoče tokovi i ishodi postupaka koji su vođeni u 2009. godini. Institucija ombudsmana je zaživela u svesti građana, javnom diskursu i institucionalnoj strukturi. To je omogućilo i postizanje najznačajnijih rezultata u 2008. godini, ostvareni su vidljivi konkretni rezultati rada institucije, koja je počela da zaslužuje poverenje građana i da doprinosi demokratskom karakteru odnosa

^{1*} „Службени гласник РС“, број 23 од 3. априла 2009. године.

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.

građana i vlasti.

Uporedo sa sopstvenim formiranjem institucija ombudsmana je u 2008. godini okončala niz postupaka u korist zaštite i unapređenja poštovanja prava građana. Posebno su veliki značaj i dalekosežne posledice imali:

- uspešno postupanje u slučaju koji nije bio nimalo bezazlen po društvene odnose i ljudska prava u Srbiji, kada je objavljena knjiga „Dragulj Medine“ i kada je, uz posredovanje Zaštitnika građana, nađena ravnoteža između potreba zaštite nacionalnih i verskih prava jednog dela građana Srbije sa jedne strane, i opšteg ustavnog prava i slobode izražavanja, umetničkog stvaranja i širenja ideja kao i zabrane cenzure sa druge strane;

- preporuka o povlačenju tehničkih uslova o kontroli saobraćaja na Internetu, koju je nadležno regulatorno telo prihvatilo, i u saradnji sa Zaštitnikom građana donelo unapređeni podzakonski akt koji ne ostavlja prostor za nezakonito ugrožavanje privatnosti komunikacije građana;

- Vlada Republike Srbije je prihvatila inicijativu za otklanjanje normativnog nedostatka kojim su se kršili principi dobre uprave i otvarale mogućnosti za zloupotrebe i neracionalno korišćenje državnih dobara na štetu građana, a zbog nepostojanja propisa o korišćenju državne imovine (službenih automobila);

- preporučeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova da unapredi rad u poslovima izdavanja i zamene ličnih dokumenata, i kontrolisano je više od 50 % policijskih stanica (u saradnji sa Pokrajinskim ombudsmanom i ombudsmanima lokalnih samouprava), a povodom niza propusta na različitim nivoima državnog aparata zbog kojih su građani bili prinuđeni na višesatno čekaju u redovima, a naneti su ogromni troškovi pojedincima i zajednici zbog izgubljenog vremena;

- usvojeni su amandmani na Zakon o zaštiti podataka o ličnosti kojima je unapređena zaštita tog Ustavom garantovanog prava građana;

- pronađene su i vraćene u skupštinsku proceduru dve narodne inicijative za donošenje zakona, koje su bile izgubljene u administrativnim procedurama dva organa, a koje je podržalo 72.000 građana.

I u nizu pojedinačnih slučajeva Zaštitnik građana je, utvrđivanjem propusta i davanjem konstruktivnih preporuka za njihovo otklanjanje, pozitivno uticao na pravilnije, potpunije i zakonitije ostvarivanje prava građana i promenu odnosa organa uprave prema obavezi da u svakodnevnom radu poštuju njihovo dostojanstvo i prava.

Sigurno je da je obim aktivnosti institucije Zaštitnika građana, pa samim tim i dobrobit za građane mogla biti i veća, da su joj pruženi, kako je to zakonom bilo predviđeno i neophodno, nesmetani osnovni uslovi za rad. Nepostojanje tih uslova, koji i dalje traju, osnovni je razlog za objektivne manjkavosti u radu institucije, to jest

nedovoljnu i neravnomernu dostupnost svim građanima Srbije, kao i nedovoljnu ažurnost u radu po pritužbama. Zbog toga je Zaštitnik građana vrlo često morao da skreće pažnju javnosti na ograničenja u svom radu, umesto na postignute rezultate, koji podižu očekivanja na nivo koji, u postojećim uslovima, ne može dostići.

OPŠTI PREGLED LJUDSKIH I MANJINSKIH SLOBODA I PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

Ukupno posmatrano, uz odstupanja koja su na nivou uopštavanja neizbežna, ljudske i manjinske slobode i prava u Republici Srbiji se štite i poštuju, pri čemu je nivo sloboda i prava garantovan propisima viši nego nivo njihovog ostvarivanja i zaštite u praksi. Svim institucijama predstoji značajan rad na postizanju delotvorne zaštite i ostvarivanja ljudskih prava u praksi, u stvarima koje se neposredno tiču dostojanstva i kvaliteta života građana.

Veliki broj razočaranih građana, među kojima najviše siromašno stanovništvo i pripadnici marginalizovanih grupa, ljudska prava doživljavaju kao apstraktni, ponekad i elitistički koncept, koji je dalek od njihovog svakodnevnog života.

Ravnopravan tretman i dostupnost prava svim građanima bez diskriminacije, težnja organa uprave ka ostvarivanju, a ne ograničavanju političkih, građanskih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, briga za ljudsko dostojanstvo u svakodnevnim situacijama, odgovornost vlasti i druga suštinska pitanja od značaja za život dostojan čoveka, potisnuta su u drugi plan. Umesto njih, javni i institucionalni diskurs o ljudskim pravima opterećuju se nesuštinskim i lažnim dilemama, kao što su pitanja da li „sloboda” širenja ideja znači i pravo na propagiranje nacizma, a samim tim i pozivanje na mržnju i netoleranciju. Takve pseudodileme nameću akteri, koji bi bili periferni, kada bi država efikasno reagovala. Ovom ocenom se, naravno, ne teži negiranju značaja političkih i građanskih – klasičnih ljudskih prava, već ukazuje na zamenu teza i izbegavanje bavljenja suštinskim temama kroz problematizovanje pitanja koja bi trebalo da su nesporna.

Zabrinjava tendencija izvršne vlasti da na potrebe i probleme u ostvarivanju ljudskih prava ne reaguje efikasnijom primenom postojećih zakona i jačanjem mehanizama kontrole i prevencije, već težnjom za formiranjem novih institucija na papiru, često metodom lošeg prepisivanja. Nesprovođenje postojećih propisa ne može se stalno pravdati njihovom nesavršenošću i potrebom za donošenjem novih zakona. Drugim rečima, odgovornost organa javne vlasti za stanje u svojim oblastima ne sme se prebacivati na uvek nove i nove nezavisne institucije, posebno kada i za rad već osnovanih nema neophodnih uslova.

Kvalitet i obim poštovanja građanskih i političkih prava prednjači u odnosu na sprovođenje sloboda i prava iz socijalne, ekonomske i kulturne sfere života.

Najznačajnije pitanje koje relativizuje i potencijalno ograničava domet političkih prava izvire iz ambivalentnih ustavnih odredaba koje, lakom zloupotrebom, omogućavaju potčinjavanje mandata narodnih poslanika volji političkih partija.

Socijalna i ekonomska prava ugrožena su najčešće postavljanjem administrativnih prepreka, netransparentnošću i nedoslednošću u njihovom ostvarivanju i zaštiti, što se u praksi opravdava nepostojanjem finansijskih „uslova”. Nepostojanje tih uslova, međutim, nije praćeno uzdržavanjem od davanja javnih obećanja i prihvatanja dodatnih, nemandatnih obaveza čije kasnije nepoštovanje predstavlja kršenje osnovanih očekivanja građana.

Najširi krug građana oseća kao najveću pretnju svojim pravima – siromaštvo! Različiti izvori govore o tome da oko 10 % građana ima primanja ispod granice preživljavanja. Ekonomsko bogatstvo grupiše se u gradske centre, prevashodno u Beograd. Nezaposlenost prema procenama Svetske banke iznosi preko 20 %. Velika potražnja za poslom daje priliku nekorektnim poslodavcima da ucenama i drugim nezakonitim metodama koriste nepovoljan položaj radnika, a privatizacioni procesi svakodnevno povećavaju broj onih koji smatraju da su oštećeni i „pokradeni”. Talas otpuštanja radnika u Srbiji nije rezultat samo kucanja svetske ekonomske krize na vrata srpske privrede već i nestabilizovanog i neuravnoteženog odnosa poslodavaca i radnika, kao i nedovoljno jasne uloge države koja treba da garantuje osnovna pravila tog odnosa.

Ozbiljni su problemi građana kada je u pitanju ostvarivanje prava na pošteno i pravično suđenje u razumnom roku. Suđenja koja traju deset i više godina nisu retkost, i pravda koja dolazi prekasno prestaje biti pravda. Slabosti u ostvarivanju ovog prava vode urušavanju ostvarivanja gotovo svih drugih prava građana, koja se više efikasno ne mogu zaštititi na sudu. U mnogim slučajevima obraćanje građanina sudu da odluči o zaštiti ili ostvarivanju njegovog ili njenog prava paradoksalno postaje povod, odnosno uvod u novo kršenje prava. Čak i kada građanin uspe da u nekom roku dođe do sudske odluke, sva je prilika da će sa njom u rukama morati da otpočne novu dugotrajnu bitku – bitku za izvršenje te odluke, odnosno ostvarivanje prava

utvrđenog pred sudom. Ostaje da se vidi da li će, od mnogih osporavani, paket reformskih pravosudnih zakona i rad Ustavnog suda po ustavnim žalbama dovesti do efikasnije sudske zaštite prava, smanjiti visok stepen percipirane korupcije u sudstvu i povratiti poverenje građana u sudsku granu vlasti.

Sa sveukupnim razvojem demokratskih vrednosti i ljudska prava zauzimaju sve značajnije mesto u strukturi pravnog poretka i svesti nosilaca javnih ovlašćenja, kao i građana. Kultura poštovanja ljudskih prava ipak nije u potpunosti učvršćena, što pokazuju incidenti i pojave koje se posebno često dešavaju u kriznim društvenim situacijama, a u kojima se po pravilu krše slobode i prava pripadnika ranjivih delova populacije.

Primer takvih incidenata su netolerancija i nasilje grupa i pojedinaca usmerenih na pripadnike albanske nacionalne manjine, posle samoproglašenja nezavisnosti Kosova u februaru 2008. godine, odnosno, što je mnogo značajnije, nedostatak odlučne i efikasne reakcije državnih organa na to nasilje.

Položaj građana pripadnika romske nacionalne manjine upadljivo je i permanentno najteži, što se ogleda i u većoj stopi mortaliteta. Uprkos mnogobrojnim sprovedenim „projektima“, održanim konferencijama i, nešto ređim, konkretnim aktivnostima – uslovi života, obrazovanje i zdravstvena zaštita pripadnika romske nacionalne manjine u velikom procentu su i dalje ispod minimuma koji obezbeđuje dostojanstvo čoveka i pruža mogućnosti za pun razvoj i ostvarivanje ličnosti.

Zabrinjavaju nedovoljne ili neefikasne reakcije zvaničnih institucija i organa na slučajeve pretećeg ponašanja prema nevladinim organizacijama i njihovim liderima koji se ističu borbom za beskompromisno poštovanje ljudskih prava, osudu ratnih zločina i privođenje njihovih počinitelja pravdi, kao i zalaganje za prava posebno ranjivih grupa (nacionalne manjine; istopolno orijentisana, biseksualna i transrodna lica itd). Posebno zabrinjava kada predstavnici i nosioci zvaničnih funkcija i mediji nastupaju sa stanovišta diskriminacije, netrpeljivosti ili isključivosti i za to ne snose odgovarajuće posledice – formalnu sankciju i/ili najširu društvenu i političku osudu. Neretko, sankcije izostaju ili nisu dovoljno vidljive, ili se njihov domet relativizuje.

Represivne mere, uključujući tu i akcije policije, tužilaštva i sudova, mogu obezbediti poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda samo do određenog stepena. Za istinsko, trajno i čvrsto poštovanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda ključno je njihovo prožimanje kroz celokupno društveno tkivo i državnu strukturu. Posebno je značajna oblast obrazovanja, gde treba insistirati na učvršćivanju društvenih vrednosti koje vode dobrobiti pojedinca i društva, poput ljudskih prava, poštovanja i uvažavanja različitosti, nenasilja, individualne i društvene odgovornosti za svoje postupke i svet oko sebe. Nažalost i u maloletničkoj i školskoj populaciji primetne su pojave nasilja, nacionalne i verske netolerancije, nesolidarnosti i prihvatanja ideologija sličnih nacizmu, koji je, ironično, upravo Srbiju u istoriji koštao milione života.

Rodna ravnopravnost je, uprkos raširenim patrijahalnim stereotipima, posebno u seoskim područjima, ušla u javni diskurs i postala legitimna i priznata tema kako u radu institucija, tako i u svakodnevnom životu. Međutim nasilje nad ženama, koje rezultira i smrtnim ishodom, i dalje je prisutno, a da i ne govorimo o „blažim“ oblicima rodne neravnopravnosti. Odsustvo potpune institucionalne brige za žene žrtve nasilja, koje civilni sektor pokušava nadomestiti inicijativama poput „sigurnih kuća“, ostavlja utisak da se o nasilju govori, ali da se ženama koje su njegove žrtve ne pruža dovoljna praktična zaštita, niti alternativa, te da institucije na problem nemaju pravi niti blagovremen odgovor. Čest je problem diskriminacija žena u radnim odnosima, koja počinje od momenta zapošljavanja (na primer uslovljavanjem za slučaj trudnoće) i nastavlja se tokom rada (niže plate u odnosu na muškarce na istim poslovima, seksističko ponašanje).

U oblasti rodne ravnopravnosti još uvek nedostaje niz zakonskih rešenja, kao i usvajanje strateških dokumenata, na koje je ukazivano i u Godišnjem izveštaju iz 2007. godine. Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti i Nacionalna strategija za ravnopravnost polova i unapređenje položaja žena već godinama čekaju na usvajanje.

Zvanična statistika još uvek ne prati žrtve krivičnih dela podeljene po polu i uzrastu, pa tako ne postoje podaci o broju odraslih, dece, žena i muškaraca koji su bili žrtve pojedinih krivičnih dela.

Seksualne manjine se suočavaju sa brojnim predrasudama i diskriminacijom i uglavnom su prinuđeni da žive „dvostruki“ život, to jest da od svojih poslodavaca i okoline kriju svoju seksualnu orijentaciju radi zaštite sopstvene bezbednosti i egzistencije.

Napredak u odnosu na 2007. godinu je postignut u oblasti zdravstvenog tretmana homoseksualnosti koja je skinuta sa liste bolesti u maju 2008. godine. Aktivisti i aktivistkinje za ljudska prava seksualnih manjina rade u nebezbednim uslovima i na tajnim adresama, što je situacija na koju je ukazivano i u prošlogodišnjem izveštaju. Pozitivan pomak predstavlja sve češće blagovremeno i odlučno reagovanje policije na ugrožavanja bezbednosti pripadnika seksualnih manjina i njihovog prava na okupljanje.

Deca u Srbiji imaju zagarantovana prava prema visokim standardima, ali njihovo ostvarivanje u velikoj meri zavisi od društvene grupe kojoj pripadaju.

Gotovo je opštepoznato da u Srbiji postoje naročito ugrožene kategorije dece koja su socijalno isključena: siromašna deca,² deca sa invaliditetom i deca sa smetnjama u razvoju, deca bez roditeljskog staranja, posebno ona smeštena u institucije, deca koja žive na ulici, deca koja rade, ali i deca takozvani „socijalni siročići“.

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

Uočava se još jedna ranjiva kategorija dece – deca čiji su roditelji razvedeni ili su u postupku razvoda. Pritužbe građana najčešće se odnose na neprofesionalan, spor i neefikasan rad organa starateljstva (centara za socijalni rad), koji imaju ključnu ulogu u postupku razvoda braka i privremene dodele starateljstva nad decom jednom od roditelja. Imajući u vidu visok procenat razvoda braka u Srbiji (na godišnjem nivou razvede se petina ukupnog broja sklopljenih brakova), jasan je obim problema.

U većini pomenutih kategorija ranjive dece, najčešće su ugrožena romska deca. Njih je najviše među siromašnom decom, decom ulice i decom koja rade. Takođe, u oblasti obrazovanja, počev od predškolskog vaspitanja i obrazovanja, deca Romi su najmanje uključena u sistem, što za posledicu ima njihovu dalju socijalnu isključenost. Zabrinjavaju slučajevi prikriivenog, pa čak i neprikriivenog rasizma u odnosu na romsku decu, čak i u obrazovnim institucijama.

I dalje je izraženo nasilje nad decom (koje obuhvata različite forme, od zane-marivanja i različitih oblika iskorišćavanja do fizičkog zlostavljanja), kako u porodici, koje je najmanje vidljivo, tako i među vršnjacima, ali i od strane drugih nepoznatih odraslih osoba. Zabrinjava činjenica da još uvek ne postoji centralizovana baza podataka slučajeva nasilja nad decom.

Nasilje nad decom ponekad se opravdava tradicijom, mentalitetom ili „pravom“ roditelja, iako ne bi trebalo da bude sporno da je nasilje prema bilo kome, uključujući i dete, zabranjeno. Pozitivni koncept stimulanja i usmeravanja, koji po potrebi uključuje i disciplinovanje (ali ne u vidu telesnog ili psihološkog nasilja), ostaje u javnom diskursu zapostavljen. Inkluzija dece sa niskim stepenom invaliditeta u obrazovni proces je minimalna i u velikoj meri zavisi od finansijskih mogućnosti i volje ostatka porodice.

Za obrazovanje u Srbiji izdvaja se gotovo dvostruko manje od evropskog proseka. To sve očiglednije pokazuju loši uporedni rezultati školskog znanja u različitim zemljama. Investicije u obrazovanju posebno male, i školama nedostaju osnovni resursi. Obrazovanje je opterećeno mnogim problemima, a Ministarstvo prosvete ni približno nije iskoristilo potencijal koji pruža saradnja sa Zaštitnikom građana u ostvarivanju nadzorne i preventivne uloge ombudsmana.

Uprkos Zakonu o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, čije donošenje svakako treba pozdraviti, osobe sa invaliditetom i u 2008. godini ostale su jedna od najdiskriminisanih i društveno najisključenijih grupa, u gotovo svim oblastima ostvarivanja prava. Nije poznat čak ni njihov tačan broj, a procene se kreću do 800 hiljada. Njihova nedovoljna društvena vidljivost uzrok je potcenjivanju problema sa kojima se suočavaju u obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i drugim oblastima života. Ti problemi još uvek počinju od najosnovnijeg – nemogućnosti fizičkog pristupa državnim organima, školama, društvenim servisima i uslugama, a završavaju se nesprovođenjem zakona i obaveza koje je država preuzela na sebe. Posebno je zabrinjavajući nedostatak

uslova za društvenu brigu o deci sa invaliditetom bez roditeljskog staranja.

Osobe sa invaliditetom su i dalje značajno isključene iz javnog, političkog i kulturnog života i suočavaju se sa problemima u obrazovanju, zapošljavanju i ostvarivanju drugih prava. Posebno teški slučajevi iz dosadašnje prakse Zaštitnika su problemi sa kojima se suočavaju deca sa invaliditetom i njihovi roditelji u nastojanju da im obezbede neophodni tretman i pomagala.

Sledeća posebno ugrožena kategorija su starija lica sa invaliditetom, čiji je broj zapravo mnogo veći od onog koji se vidi, jer mnogi od njih nisu u stanju nikome ni da se obrate.

Na diskriminaciju osoba sa invaliditetom nadovezuje se i nezadovoljstvo građana ostvarivanjem pojedinih prava iz korpusa prava pacijenata (uključujući i pravo na efikasan prigovor na kvalitet pružene usluge ili postupak radnika zdravstvene ustanove), koje je kombinovano sa visokim stepenom percipirane korupcije zdravstvenog sistema. Ohrabruje uspostavljena saradnja Zaštitnika građana sa Ministarstvom zdravlja što je sigurno način da se jedan deo problema do kojih dolazi u praksi, identifikuje i otkloni.

Međuetnički odnosi u Srbiji su relativno stabilni i etnička mržnja i netolerancija ne preovlađuju u srpskom društvu. Ali vidno je i postojanje etničke distance, kao i manjak odlučnih i efikasnih akcija države da se pojedinačni slučajevi etničkog nasilja identifikuju, efikasno procesuiraju i ozbiljno sankcionišu. Uočava se i slabost sistemskih mehanizama za sprečavanje zloupotreba prava i sloboda (poput slobode udruživanja ili izražavanja) kojima se, zagovaranjem mržnje, netolerancije, etničke isključivosti i slično, osporavaju i narušavaju prava drugih.

Srbija već šest godina očekuje Zakon o izborima i radu nacionalnih saveta nacionalnih manjina i izvršna vlast odavno najavljuje da je on u završnoj fazi priprema. Od ključnog dugoročnog značaja biće da taj propis težište stavi na demokratičnost i svrsishodnost tih institucionalnih mehanizama za ostvarivanje manjinskih prava, koji treba da budu u funkciji građana pripadnika nacionalnih manjina i njihovog stvarnog ostvarivanja individualnih i kolektivnih manjinskih prava.

Ustavna zaštita prava nacionalnih manjina je široka, garantuje većinu individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina priznatih međunarodnim standardima. Već na nivou sistemskog zakona, Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), uočljiva je nesistematičnost u pogledu normativnog uređenja položaja manjina. Ta nesistematičnost se može pratiti i kroz druge zakone kojima bi trebalo da se urede Ustavom priznata prava na obrazovanje, službenu upotrebu jezika, očuvanje kulturnog identiteta, informisanje, delotvorno učešće u političkom i javnom životu.

Ustanovljenjem Ministarstva za ljudska i manjinska prava ublažena je normativna zapuštenost, koju je pratila i upravna dezorganizovanost. Pored centralnog ministarstva za upravni sistem zaštite i implementacije prava manjina, potrebni su

stručni i senzitivisani kadrovi i organizacione celine u ključnim ministarstvima koja su zadužena za ostvarivanje prava manjina – u kulturi, obrazovanju, lokalnoj samoupravi. Pored toga, potrebna je efikasna kontrola nad ostvarivanjem prava, a pre svega konzistentna politika prema manjinama, koja bi trebalo da podrazumeva njihovu društvenu integraciju i da podstiče, ne samo „razumevanje različitosti“, već i građansku i društvenu odgovornost.

Posebno je značajno da se obezbedi odgovarajuće učešće pripadnika nacionalnih manjina u svim oblastima državne uprave i službi – u policiji, tužilaštvu, sudstvu, vojsci, obrazovanju... Za tačniju ocenu stanja i predloge mera nedostaju podaci o brojnosti pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru.

Lica lišena slobode u Srbiji nisu izložena sistemskoj torturi i kršenju drugih prava, ali uslovi u srpskom zatvorskom sistemu (nedostatak kapaciteta i prirodnog svetla, nemogućnost organizovanja boravka na svežem vazduhu u dovoljnom trajanju, manjak kontrole nad zdravstvenom zaštitom zatvorenika i pritvorenika, loši uslovi četrdesetosmočasovnog zadržavanja u pojedinim policijskim stanicama) ispod su minimalnih međunarodnih standarda i mogu se karakterisati kao nehumani i ponižavajući, a ponekad i okrutni (na primer, nedostatak grejanja i ćebadi u policijskim stanicama).

Smeštajni kapaciteti u srpskim zatvorima su nedovoljni za postojeći broj lica lišenih slobode. U proteklom periodu kapaciteti nisu povećavani u dovoljnom obimu, a kada su vršene adaptacije postojećih objekata, kapaciteti su smanjivani da bi se prilagodili smeštajnim uslovima važećih standarda. Broj lica lišenih slobode u srpskim zatvorima blizu je 10.000, što ukazuje da je u poslednjih deset godina udvostručen broj zatvorenika. U narednom periodu je nužno pristupiti izgradnji novih zatvora.

Neposredne kontrole Zaštitnika građana i pojačane aktivnosti unutrašnje kontrole Uprave za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde dovele su do povećanja odgovornosti zatvorskih uprava i osoblja za poštovanje prava lica lišenih slobode. Razvoj i primena koncepta alternativnog izvršavanja zavodskih sankcija nužni su za rešavanje najvećeg dela uočenih problema, posebno kod maloletnih počinilaca.

Zatvorski uslovi, koji ugrožavaju ljudska prava i dostojanstvo lica lišenih slobode, ne mogu se opravdavati postojanjem njihove krivice za izvršeno delo ili nedostatkom materijalnih sredstava. Život u zatvoru treba da bude što je moguće približniji pozitivnim aspektima života u zajednici. Uslovi u kojima se nalaze lica lišena slobode treba da budu takvi da omogućavaju reintegraciju tih lica u slobodno društvo, zbog čega je neophodna bliža saradnja zatvorskih ustanova sa institucijama socijalne zaštite i civilnog društva.

Jedan od bitnih uslova zaštite prava lica lišenih slobode je i efikasan rad kon-

trolnih mehanizama, kako internih, tako i eksternih, kao što je parlamentarna kontrola i niz sistemskih aktivnosti koje su u nadležnosti Zaštitnika građana. Istekao je rok za određivanje Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture predviđenog Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture Ujedinjenih nacija, i neophodno je tu obavezu što pre izvršiti. Institucija Zaštitnika građana u potpunosti ispunjava sve zahteve koji se postavljaju pred nacionalni preventivni mehanizam, a dodatni kvalitet obezbedila bi sistemska saradnja sa nevladinim sektorom.

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija iz 2006. godine predviđa visok stepen zdravstvene zaštite zatvorenika i u velikoj meri je usklađen sa međunarodnim standardima. Povećan je obim i kvalitet zdravstvene zaštite, uvedeno je pravo na privatnost, kao i precizne dužnosti medicinskog osoblja. Međutim, Zakonom predviđen nivo zdravstvene zaštite nije do kraja sproveden u praksi. Loši smeštajni uslovi stvaraju nemogućnost za adekvatan tretman bolesnih. Nedostaje medicinsko osoblje, lekari i medicinski tahničari, zato što se povećao broj zatvorenika. Ambulante nisu adekvatno opremljene potrebnom medicinskom opremom. Nije obezbeđena nezavisnost medicinskog osoblja, jer predstavljaju integralni deo zatvorske uprave. To stvara potencijalnu mogućnost za izostanak valjane medicinske dokumentacije koja bi služila kao dokaz o eventualnim slučajevima torture, odnosno prekomerne upotrebe sredstava prinude.

Ustav Srbije priznaje slobodno ispoljavanje vere i veroispovedanja, obavljanje verskih obreda i službe kao i iskazivanje verskih ubeđenja. Uslovi za ostvarivanje ove ustavne i civilizacijske slobode postoje, ali pojedina, u javnosti otvorena i u pravnom sistemu nedorečena pitanja narušavaju njeno neometano ispoljavanje.

Nakon duge rasprave, pitanje povraćaja imovine crkvama i verskim zajednicama rešeno je zakonom iz 2006. godine, ali on se još uvek efikasno ne sprovodi. Izražen je problem odnosa dve institucionalno priznate muslimanske verske zajednice, čiji vernici ispoljavaju međusobnu netoleranciju, čak i nasilje. Dešavaju se povremeno napadi na vernike, sveštena lica i objekte pojedinih, naročito malih i nepriznatih crkava i verskih zajednica i njihovi počinioci se retko otkrivaju. Najzad, i pored zakonskih i podzakonskih rešenja o sadržini i vođenju Registra crkava i verskih zajednica, ostaje otvoreno pitanje priznavanja pravnog subjektiviteta netradicionalnim crkvama i verskim zajednicama u skladu sa Ustavom i nacionalnim propisima. Sporovi koje pred nadležnim sudovima vode zastupnici nepriznatih crkava i verskih zajednica i pritužbe koje su u vezi s tim podneli Zaštitniku građana, ukazuju na nedorečenost odnosa države i crkava u pogledu priznavanja pravnog subjektiviteta, što jeste domen države, i verskog legitimiteta, čime država ne bi trebalo da se bavi.

Oko 100.000 izbeglica i dva puta toliko raseljenih lica boravi u Srbiji i nakon što je prošlo mnogo godina od ratova i konflikata koji su ih oterali iz njihovih

domova. Sem nedostatka spremnosti matičnih država da omoguće delotvorno ostvarivanje njihovih imovinskih prava, od čega praktično zavisi mogućnost povratka, izbeglička i iseljenička populacija se suočava i sa komplikovanim, sporim i birokratizovanim procedurama za ostvarivanje svojih garantovanih prava u Srbiji.

U jednom delu Republike Srbije, Kosovu i Metohiji, nad kojim je Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija broj 1244 odgovornost preuzela međunarodna zajednica (UNMIK u civilnom, a NATO u vojnom aspektu), poštovanje ljudskih, a posebno manjinskih prava i sloboda mnogo je problematičnije.

Ostvarivanje i zaštita prava srpskog i ostalog nealbanskog stanovništva na Kosovu daleko su od međunarodnih standarda, posebno u oblasti bezbednosti, slobode kretanja, zaštite imovine, verskih i drugih prava. Prema izveštajima organizacija koje deluju na teritoriji Kosova, tamo su najugroženija prava na život i bezbednost, kao i na slobodu kretanja. Kamenovanje i ostali oblici zastrašivanja nastavljaju da ugrožavaju kosovske Srbe kada putuju van područja u kojima su većina. Izveštava se i o napadima na sveštenstvo i vernike Srpske pravoslavne crkve, kao i o vandalizmima koji su usmereni na crkvu i njenu imovinu. Budući da se prava i slobode građana na Kosovu ne ostvaruju pred organima Republike Srbije (izuzev u manjem delu), tako ne postoje ni faktički uslovi za ostvarivanje nadležnosti Zaštitnika građana na teritoriji Kosova i Metohije, pa tamošnja situacija nije predmet daljih razmatranja u ovom izveštaju.

Pored implementacije postojećih zakona i razvoja mehanizama za izvršavanje odluka međunarodnih tela, Srbiji predstoji usvajanje i sprovođenje novih propisa od značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava, pre svih Zakona o zabrani diskriminacije (opšte), Zakona o udruživanju građana, Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i potpisivanje i ratifikacija značajnih međunarodnih konvencija i ugovora, poput Konvencije o naknadi žrtvama nasilnih zločina ili revidirane Evropske socijalne povelje.

OPŠTA OCENA O KVALITETU OSTVARIVANJA PRAVA GRAĐANA PRED ORGANIMA KOJI VRŠE JAVNA OVLAŠĆENJA I PRIMENJUJU PROPISE

REPUBLIKE SRBIJE (DOBRA UPRAVA)

Vlada Republike Srbije usvojila je 2004. godine Strategiju reforme državne uprave, kojom su kao glavni ciljevi reforme ustanovljeni decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija. Nijedan od ovih ciljeva nije u potpunosti ispunjen.

Administracija (uprava) u Republici Srbiji još je skupa, opterećena centralizmom, politizacijom, birokratskim stavom prema građanima, prekobrojnošću nestručnih kadrova, zastarelom opremom, nemotivisanošću i dezorganizacijom. Nedostaju joj delotvorni i brzi mehanizmi za interno razmatranje pritužbi građana, uključujući i one koje ukazuju na široko rasprostranjenu korupciju.

Mnoštvo međusobno neusklađenih, nekad suvišnih, a nekad nedorečenih propisa, doprinosi atmosferi netransparentnosti i arbitrarnosti (samovolje). Nedostaje poštovanje dostojanstva stranaka, i zanemaruje se načelo zaštite prava građana (obaveza da se strankama omogući da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i interese) kao i načelo zaštite javnog interesa.

Značajan broj građana susreće se sa apsurdnom situacijom – neizvršavanjem sudskih odluka od strane organa uprave. U velikom broju slučajeva građani se žale na spor postupak, za šta kao uzrok po pravilu navode korupciju, neorganizaciju i nerad.

Ideja o depolitizaciji (samo dve političke funkcije – ministra i državnog sekretara) doživela je svoju devalvaciju kroz imenovanje većeg broja državnih sekretara u jednom organu uprave, koji su samo hijerarhijski nadole potisnuli pomoćnike ministara.

Uprkos u javnosti uvreženom stavu o dobrim zaradama u državnom sektoru – plate jednog dela državnih službenika – državnih nameštenika, ispod su minimuma koji obezbeđuje zadovoljavanje životnih i socijalnih potreba i očuvanje dostojanstva organa u kome rade.

I pored toga, uprava je, u ogromnom procentu, pokazala spremnost za saradnju sa Zaštitnikom građana u ostvarivanju nadzorne i korektivne funkcije ove institucije. U upravi ima stručnih, profesionalnih, motivisanih kadrova koji su spremni ne samo na poštovanje propisa već i etičkih standarda i stalno unapređivanje svog rada. Izazov je zadržati ih tu uprkos relativno niskim platama, lošim uslovima rada, atmosferi nesigurnosti usled političkih turbulencija koje ne bi trebalo da ih se tiču. Strategija reforme državne uprave trebalo bi da se koncentriše i na identifikaciju i jačanje položaja kvalitetnih kadrova, njihovu motivaciju i usavršavanje, kako bi uprava iznutra ojačala i povratila poverenje građana, u čemu je Zaštitnik građana njen istrajni saveznik.

1. O ZAŠTITNIKU GRAĐANA

a) Zaštitnik građana – ombudsman: priroda institucije, pravni okvir, nezavisnost, nadležnost

Zaštitnik građana Republike Srbije je nezavisan i samostalan državni organ uveden u pravni poredak Republike Srbije 2005. godine Zakonom o Zaštitniku građana³ (u daljem tekstu: Zakon) i, naknadno, utvrđen Ustavom Republike Srbije.⁴

Ovakvim ustavno-pravnim definisanjem Republika Srbija je uspostavila koncept parlamentarnog ombudsmana opšteg tipa. Zaštitnik građana Republike Srbije je državni organ zadužen za kontrolu i unapređenje poštovanja prava građana. Zaštitnika građana bira Narodna skupština, nasuprot manjem broju zemalja u kojima opšteg ili, mnogo češće, specijalizovane ombudsmane, postavlja izvršna vlast. Zaštitnik građana kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava građana.

Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.⁵ Niko nema pravo da utiče na rad i postupanje Zaštitnika građana.⁶ Ustav i Zakon istovremeno propisuju da Zaštitnik za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.

U relativno brzom postupku oslobođenom preteranih formalnosti, Zaštitnik građana ispituje da li je neki organ uprave ili druga organizacija koja vrši javna ovlašćenja zakonito i pravilno rešavala o nekom pravu ili interesu građana, i ako nije, zahteva da se greška ispravi i predlaže način za to. Zaštitnik građana kontroliše mnogo više od formalnog poštovanja zakona, ispituje etičnost, savesnost, nepris-

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. став 2. Закона.

⁶ Члан 2. став 1. Закона.

trasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu upravu, a koje građani s punim pravom očekuju od onih koje kao poreski obveznici plaćaju.

Zaštitnik građana kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije (Republičkog javnog pravobranioca), kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.⁷ Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.⁸

Pored prava na pokretanje i vođenje postupka u kome se ustanovljava ima li propusta u radu uprave, Zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem između građana i organa uprave i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, s ciljem unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. Zaštitnik građana ima i pravo zakonodavne inicijative. Zaštitnik građana može predlagati zakone iz svoje nadležnosti, podnositi inicijative za izmenu ili donošenje novih propisa ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u njima ili je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Zaštitnik građana ovlašćen je i da Vladi i Skupštini daje mišljenja o propisima u pripremi.⁹

Stavovi i preporuke Zaštitnika građana nisu pravno obavezujući, a postupak pred Zaštitnikom građana nije postupak po pravnom leku. Posao Zaštitnika građana nije da prinudi već da snagom argumenata, ali i autoritetom i ugledom, uveri u neophodnost otklanjanja propusta i promene načina rada.

Zaštitnik građana ipak nije institucija „dobrovoljnog“ prava. Organi uprave imaju zakonom uspostavljenu obavezu da sarađuju sa Zaštitnikom građana, omogućuće mu pristup svojim prostorijama i stave na raspolaganje sve podatke kojima raspolažu, bez obzira na stepen tajnosti, kada je to od interesa za postupak koji se vodi. Nepoštovanje ovih obaveza osnov je za pokretanje odgovarajućih disciplinskih i drugih postupaka. Zaštitnik može da preporuči razrešenje funkcionera koga smatra odgovornim za povredu prava građana, da inicira pokretanje disciplinskih postupaka protiv zaposlenih u organima uprave, da podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.¹⁰

⁷ Члан 1. став 1. Закона.

⁸ Члан 17. став 2. Закона.

⁹ Члан 18. став 1. Закона.

¹⁰ Члан 20. Закона.

Pored očigledne uloge u unapređivanju rada organa uprave, ovakva ovlašćenja daju Zaštitniku građana značajnu ulogu u prevenciji, otkrivanju, sprečavanju i sankcionisanju korupcije u organima uprave.

b) Postupak pred Zaštitnikom građana

Zaštitnik građana ispituje slučajeve kršenja prava po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi. Zaštitniku građana može se obratiti svako (državljeni Srbije, stranci, apatridi, izbeglice, raseljena lica, udruženja, pravna lica...) ko smatra da organi uprave nepravilno i/ili nekorektno primenjuju ili ne primenjuju propise Republike Srbije. Pritužba Zaštitniku građana je besplatna i podnosi se u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod Zaštitnika građana. Da bi je Zaštitnik uzeo u razmatranje, pritužba, po pravilu, ne sme biti anonimna. U ime deteta (maloletnog lica), pritužbu može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik.

Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da svoja prava pokuša da zaštiti u odgovarajućem pravnom postupku. Zaštitnik građana ne pokreće postupak pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, sem ako podnosiocu pritužbe pretno nadoknadiiva šteta ili se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili drugo neetičko ponašanje zaposlenih u organima uprave.

U postupku po pritužbi Zaštitnik građana pribavlja sve dokaze i utvrđuje sve činjenice i okolnosti koje smatra bitnim za donošenje stava o opravdanosti pritužbe. Za to mu stoje na raspolaganju sva potrebna sredstva – razgovor sa svim zaposlenima u organu čiji rad kontroliše, uvid u dokumentaciju organa, nesmetan pristup službenim prostorijama, kao i mestima na kojima se nalaze lica lišena slobode i pravo da s njima razgovara nasamo i sve drugo što može dovesti do celovitije ocene o postojanju propusta u radu, koji dovode do kršenja pojedinačnih ili kolektivnih prava građana.

Ako ustanovi da je u radu organa uprave bilo propusta, Zaštitnik građana će ih konstatovati i preporučiti način njihovog otklanjanja, kako u odnosu na konkretan slučaj, tako i u odnosu na sve druge ili buduće slučajeve. Ukoliko ima potrebe, Zaštitnik će preduzeti mere prema odgovornima za kršenje prava građana. Organ uprave je dužan da najkasnije u roku od 60 dana (ili kraćem, ako to Zaštitnik građana zahteva) obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno zbog čega to nije učinio. O nepostupanju po preporuci, Zaštitnik građana može da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može da preporuči i utvrđivanje odgovornosti rukovodilaca organa uprave.

v) Zamenici Zaštitnika građana

Zakon propisuje da Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu, ili njoj, pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koja im Zaštitnik prenese. Istovremeno, Zakon zahteva od Zaštitnika da pri prenošenju ovlašćenja zamenicima, obezbedi specijalizaciju, naročito u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. Specijalizacija zamenika Zaštitnika građana, uobičajena i u uporednoj praksi, omogućava posvećivanje stručne pažnje određenim, posebno ranjivim grupama, uz istovremeno garantovanje visokog nivoa integriteta i autoriteta zaštite.

Zamenike Zaštitnika građana takođe bira Narodna skupština većinom od ukupnog broja poslanika. Zamenici zaštitnika građana uživaju imunitet kao narodni poslanici, mandat im traje pet godina i isto lice može najviše dva puta uzastopno da bude birano na tu funkciju.

Na Petom vanrednom zasedanju Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 7. oktobra 2008. godine, poslanici su, na predlog Saše Jankovića, Zaštitnika građana, sa 168 glasova za, izabrali zamenike Zaštitnika građana: dr Gorana Bašića, dr Zoricu Mršević, Tamaru Lukšić-Orlandić i Miloša Jankovića.

g) Stručna služba

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova iz delokruga rada Zaštitnika građana, obrazovana je stručna služba, čijim radom rukovodi generalni sekretar.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u stručnoj službi Zaštitnika građana sadrži radna mesta na položajima, izvršilačka radna mesta i radna mesta na kojima rade nameštenici. Tokom 2008. godine u Stručnu službu je putem javnog konkursa primljeno 23 lica, tako da je 31. decembra 2008. godine ukupno bilo 38 zaposlenih. Narodna skupština je dala saglasnost na Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji koji predviđa 68 zaposlenih, što je, s obzirom na obim posla potvrđen u praksi, minimum za ažuran i kvalitetan rad institucije.

d) Prostor i sredstva za rad

Zaključkom Komisije za raspodelu službenih zgrada i poslovnih prostorija Vlade od 16. novembra 2007. godine, s ciljem obezbeđenja trajnog poslovnog prostora neophodnog za rad, Zaštitniku građana raspoređena je na korišćenje poslovna zgrada u Beogradu, u Resavskoj ulici broj 42. S obzirom na to što ni do tada, kao ni tokom 2008. godine, ovaj prostor nije postao dostupan, Zaštitniku građana je raspoređen poslovni prostor u Beogradu, Bulevar Milutina Milankovića broj 106, na privremeno korišćenje. Ovaj privremeni poslovni prostor (kao i privremeni poslovni

prostor u Palati Srbija, u Bulevaru Mihaila Pupina broj 2, i to jedan kabinet na IV¹¹ spratu i šest kancelarija na V spratu), nisu ni približno dovoljni za smeštaj zaposlenih u instituciji i prijem građana. Istovremeno, prostor ne ispunjava uslove nužne za prijem građana i rad državnih službenika – za očuvanje njihovog prava na bezbednost i privatnost stranaka, zdrave radne uslove, dostojanstvo organa... Tokom 2008. godine sukcesivno su stupila na posao 23 nova zaposlena, čime je problem smeštaja eskalirao. Imajući u vidu problem bezbednosti, očigledan i u nekoliko incidenata zbog kojih je morala da interveniše policija, odlučeno je da se građani više ne primaju u Bulevaru Milutina Milankovića broj 106, već isključivo u Palati Srbija, u Bulevaru Mihaila Pupina broj 2, soba 19.

Poslovni prostor se nalazi na dve lokacije, što značajno otežava rad i komunikaciju. Nadležne zajedničke službe državnih organa uglavnom su pribavile sredstva za rad, posebno kancelarijski materijal, kompjutere i druge tehničke uređaje, dok je manji broj sredstava za rad kupljen iz samostalnih sredstava Zaštitnika građana. Nepostojanje prostornih i tehničkih uslova predstavlja najznačajnije ograničenje u radu Zaštitnika građana.

2. POŠTOVANJE I ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA U REPUBLICI SRBIJI, REZIMEI PO ODREĐENIM OBLASTIMA

Uvodne napomene

Ekonomska i socijalna prava u Srbiji su mnogo više ugrožena nego građanska i politička, što je ne samo uobičajeno za zemlje koje prolaze kroz tranziciju nego se može obrazložiti i činjenicom da je ostvarivanje i zaštita ekonomskih i socijalnih prava dugo bila u senci ostvarivanja i zaštite građanskih i političkih prava.

Značajan problem predstavlja neodgovarajuće funkcionisanje institucija nadležnih da štite ljudska prava. Veliki je broj pritužbi građana na sudove i javna tužilaštva što ukazuje na to da su građani nezadovoljni načinom rada ovih organa. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše takve pritužbe i zato ih odbacuje. Javna tužilaštva su se veoma retko oglašavala povodom povreda ljudskih prava, a

¹¹ У три просторије кабинета ради Заштитник, његова четири заменика/заменице и пет сарадника!

sudski postupci često traju neopravdano dugo. Na kraju postupka, kada građanin uspe da u razumnom (ili nerazumnom) roku dođe do sudske odluke, po pravilu mu predstoji nova mučna i dugotrajna borba za izvršenje sudske odluke, odnosno ostvarivanje prava utvrđenog pred sudom. Usvojen set pravosudnih zakona uvodi korenitu reformu sudstva koja će biti uspešna ako je sadržina ponuđenih reformskih zahvata takva da stvori uslove za nezavisno, stručno i efikasno sudstvo.

Oko 25 % pritužbi koje je Zaštitnik građana primio, podneto je zbog nečinjenja – ćutanja administracije, nepoštovanja principa i načela dobre uprave, neizvršavanja sudskih odluka i rešenja organa uprave, kao i zbog neostvarivanja prava na pravnu zaštitu pred organima uprave.

Koncept „dobre uprave” (good governance) podrazumeva potrebu da se funkcionisanje javnih službi unapredi i time olakša ostvarivanje prava građana. Najjednostavnije rečeno, „dobra uprava” podrazumeva ostvarivanje najpoželjnijih rezultata na najbolji mogući način.

Dobra uprava predstavlja poseban metod upravljanja i obavljanja poslova od javnog interesa koji se ogleda u primeni osam načela koja podrazumevaju:

1. učešće svih građana u vršenju vlasti, bilo neposredno, bilo preko izabраниh predstavnika;
2. postojanje vladavine prava;
3. transparentnost pri donošenju i sprovođenju odluka;
4. jednakost svih građana;
5. efikasnost u radu;
6. odgovornost;
7. posredovanje u odnosima suprotstavljenih grupa i interesa radi postizanja konsenzusa i ostvarenja javnog interesa, i
8. ostvarivanje dobre komunikacije sa drugim institucijama i građanima.

Zaštitnik građana nastoji da posebnu pažnju posveti unapređivanju njenog rada sledeći principe „dobre uprave”, u skladu s iskustvima Evropskog ombudsmana i nacionalnih ombudsmana u većini evropskih država, ali pre svega iz potreba koje proističu iz prakse naše državne uprave.

Sa stanovišta dobre uprave naročito je značajno odgovorno ponašanje javnih funkcionera. Način na koji organizuju rad u organima čije im je rukovođenje povereno izborom ili imenovanjem podrazumeva da, pored efikasne organizacije poslova i zadovoljavanja prava građana na najbolji i zakonom propisan način, javnosti saopštavaju pravovremene i istinite informacije o radu organa koji su u delokrugu njihove ingerencije. Uočeni su, međutim, slučajevi preuzimanja obaveza i davanja izjava koje se u vrlo kratkom periodu pokažu kao neostvarive, što krši princip

odgovornosti prema poštovanju javno preuzetih obaveza i ruši koncept poštovanja osnovanih pravnih očekivanja građana, poznat u praksi evropskih ombudsmana.

Dobroj upravi doprinelo bi i jačanje unutrašnjih kapaciteta državnih organa u vezi sa unutrašnjom kontrolom. Zaštitnik građana je analizom pritužbi i rada državnih organa došao do zaključka da je ustanovljavanje ili razvijanje mehanizama unutrašnje kontrole državnih organa preduslov za unapređenje njihovog rada, odnosno, da će se pored direktne koristi, koju će imati građani, posredno smanjiti broj njihovih pritužbi, koje bi upućivali Zaštitniku, žalbi drugostepenim organima ili postupaka koje bi pokretali kod sudova. Uostalom, to je i obaveza svih organa državne uprave, ustanovljena zakonom.

Smatrajući da najviši predstavnici javne vlasti građanima duguju više od poštovanja zakona koji važi za sve, imajući u vidu da se zakonima ne mogu propisati svi aspekti ponašanja koje treba da odlikuje nosioce javnih funkcija, a koje je ključno za odnos građana i vlasti u demokratskom društvu, Zaštitnik građana je pokrenuo pitanje izrade etičkog kodeksa funkcionera javne vlasti Republike Srbije. Radna grupa, u kojoj su radili predstavnici vlasti, civilnog sektora i Zaštitnika građana, privela je kraju rad na tekstu ovog kodeksa i on je spreman za predstavljanje stručnoj i široj javnosti.

Zaštitnik građana je načelo dobre uprave, u smislu principa koji u centar svog delovanja stavlja građanina kao primaoca dobre usluge, ugradio u organizaciju sopstvene stručne službe i taj princip dosledno sprovodi u praksi.

a) Prava lica lišenih slobode

a.1. Opšte napomene o pravima lica lišenih slobode

Termin „lica lišena slobode“, iako je opšteprihvaten i u tom obliku zastupljen u našim najvišim pravnim aktima, potrebno je, zbog mogućih pogrešnih jezičkih тумачenja, pojasniti. Čovek ne može biti lišen slobode u celosti, već mu ona može biti samo uskraćena u delu precizno određenom od strane nadležnog organa. U lica lišena slobode, pored onih koji izdržavaju kaznu zatvora, ili su u pritvoru, a koja tradicionalno ubrajamo u tu kategoriju, spadaju i sva ostala lica koja su zbog zdravstvenog ili materijalnog stanja ili drugih okolnosti zavisna i primorana na boravak u odgovarajućim ustanovama, kao što su specijalne bolnice, ustanove za ometene u razvoju i slično.

U krug lica lišenih slobode ulaze sva lica koja su osuđena, odnosno zadržana odlukom nadležnog organa:¹² lica na izvršenju kazne zatvora, lica na izvršenju kazne

¹² Овде користимо реч „задржавање“ јер је примеренија од речи „притвор“, којом се у

maloletničkog zatvora i lica na izvršenju mere pritvora; maloletna lica prema kojima se izvršava vaspitna mera upućivanja u vaspitno-popravni dom; lica zadržana od strane policije; lica prema kojima se izvršavaju mere bezbednosti medicinskog karaktera i to obavezno lečenje alkoholičara, obavezno lečenje narkomana, obavezno psihijatrijsko lečenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi; pacijenti u neuropsihijatrijskim ustanovama; lica smeštena u ustanovama socijalne zaštite; lica u izbegličkim kampovima.

Ustanove u kojima su smeštena lica lišena slobode u nadležnosti su Ministarstva pravde,¹³ Ministarstva unutrašnjih poslova,¹⁴ Ministarstva zdravlja¹⁵ i Ministarstva rada i socijalne politike.¹⁶

Lica lišena slobode imaju pravo na poštovanje neotuđivih ljudskih prava. Ona zadržavaju sve slobode i prava koja im nisu oduzeta odlukom nadležnog organa kojom su osuđena, odnosno zadržana. Ograničenja za ta lica moraju da budu minimalna, neophodna i srazmerna legitimnom cilju zbog kog su nametnuta. Životni uslovi koji ugrožavaju njihova ljudska prava ne mogu se opravdavati nedostatkom materijalnih sredstava, njihovom krivicom za izvršeno delo ili bilo kojom drugom okolnošću. Život u institucijama u kojima su smeštena ta lica treba da bude što je moguće bliži pozitivnim aspektima života u zajednici, kao i da za slučaj ostvarenja potrebnih uslova omogući naknadnu reintegraciju tih lica u slobodno društvo.

Poseban normativni okvir postupanja Zaštitnika građana u odnosu na lica lišena slobode čine međunarodne konvencije koje se odnose na torturu¹⁷ i zatvorska

текстовима ратификованих међународних конвенција погрешно преводи реч „detention”. У енглеском 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.

¹⁷ Конвенција против тортуре и других 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).

pravila,¹⁸ kao i pozitivni propisi iz oblasti materijalnog i procesnog krivičnog prava, propisi u oblasti izvršenja krivičnih sankcija, kao i propisi o policiji, socijalnoj zaštiti i zdravstvenoj zaštiti.

a.2. Pregled važnijih aktivnosti

Zaštitnik građana je u oblasti prava lica lišenih slobode najviše pažnje posvetio zatvorskom sistemu. Obavljene su posete Okružnom zatvoru (OZ) u Beogradu, OZ u Leskovcu, OZ u Zrenjaninu, Kazneno-popravnom zavodu (KPZ) u Požarevcu, KPZ u Sremskoj Mitrovici, KPZ u Nišu, KPZ za žene u Požarevcu, KPZ za maloletnike u Valjevu i Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu. Zaštitnik građana je navedene zavode posetio postupajući po pritužbama, s tim da su istovremeno obavljene kontrolne aktivnosti opšteg tipa. Zaštitnik građana izražava zadovoljstvo da je u svim zatvorskim ustanovama omogućen nenadziran razgovor sa licima lišenim slobode, pristup svim prostorijama i pribavljanje celokupne tražene dokumentacije. Uprava za izvršenje zavodskih sankcija, između ostalog, je izrazila kooperativnost u radu i dostavljanjem obrazloženog izveštaja o obavljenom internom nadzoru.

Postupajući po pritužbi, Zaštitnik građana je posetio i Prihvatište za strance u Padinskoj Skeli, koje je u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova.

Zaštitnik građana je postupajući po sopstvenoj inicijativi, u akciji u koju je uključio Pokrajinskog ombudsmana i lokalne ombudsmane, tokom oktobra i novembra obavio kontrolne posete u 92 policijske stanice. Uprkos uočenim propustima u radu, ohrabruje činjenica da su službena lica MUP-a, i to bez izuzetka u svim policijskim stanicama, omogućila pristup i stavila na raspolaganje celokupnu traženu dokumentaciju.

a.3. Uslovi u institucijama za smeštaj lica lišenih slobode

Položaj lica lišenih slobode u velikoj meri određen je objektivnim uslovima njihovog smeštaja, medicinskog tretmana, ustaljenog odnosa zaposlenih u ustanovama i nizom drugih faktičkih životnih okolnosti.

Ustanove u kojima su smeštena lica lišena slobode su prenaseljene. U proteklom periodu nisu preduzete adekvatne mere sa ciljem izgradnje novih kapaciteta, jer trend povećanja broja lica lišenih slobode nije praćen čak ni proporcionalnim povećanjem smeštajnih kapaciteta. Osim toga, kada su vršene adaptacije postojećih objekata, efekat je bio u dodatnom smanjenju kapaciteta, kao

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

posledica prilagođavanja smeštajnih uslova važećim standardima. Takođe, aktuelni kapaciteti ustanova u kojima su smeštena lica lišena slobode nisu zadovoljavajući ni sa kvalitativnog aspekta, što se nepovoljno odražava na sve ostale aspekte položaja lica lišenih slobode.

Važećim propisima predviđen je visok stepen zdravstvene zaštite lica lišenih slobode, usklađen sa međunarodnim standardima. Međutim, loši smeštajni uslovi, loša opremljenost i nedovoljan broj medicinskog osoblja stvaraju nemogućnost za adekvatan medicinski tretman.

Uslovi u ustanovama u Srbiji u kojima su smeštena lica lišena slobode po pravilu nisu izraženi u meri da predstavljaju torturu, ali se u velikom broju slučajeva mogu okarakterisati kao nehumani i ponižavajući.

a.4. Uslovi u zatvorskom sistemu

Smeštajni kapaciteti u zatvorima nisu dovoljni za smeštaj postojećeg broja lica lišenih slobode. Podatak da je broj lica lišenih slobode u zatvorima preko 10.000 lica ukazuje da je u poslednjih deset godina udvostručen broj zatvorenika. Trend ogromnog uvećanja broja lica lišenih slobode u zatvorima nije praćen adekvatnim povećanjem smeštajnih kapaciteta.¹⁹ Osim intenziviranja proširenja smeštajnih kapaciteta,²⁰ efekat je moguće postići i kroz afirmaciju sistema primene alternativnih mera i sankcija.²¹

Shodno vremenu izgradnje, kao i činjenici da su mnoge ustanove locirane u gusto naseljenim područjima i građene u potpuno druge namene, arhitekturu postojećih zatvorskih ustanova odlikuju rešenja manje ili više neprimerena savremenim standardima izvršenja zatvorskih kazni.²²

¹⁹ Različite su procene o postojećim kapacitetima zatvora u Srbiji, a kreću se od 6.500 do 7.500 zatvorenika, što znači da nedostaje prostor za smestaj oko 3.000 zatvorenika/притвореника.

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

²¹ Procene su da bi na taj 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 карактеристика 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 слободe. Тренутна ситуација, оптерећена чињеницом да се у оквиру грађевинске целине у којој су смештене наведене затворске установе налази и павиљон у којем живи више десетина породица, указује да је хитно потребно започети са припремним

Pojedini objekti su ruinirani, trošni i vlažni. Površina spavaonica je neadekvatna, nedovoljno su opremljene, a mnoge nemaju ni zaseban mokri čvor. Zatvorenicima je otežano održavanje higijene, a u mnogim ustanovama je kupanje organizovano samo jednom nedeljno. Zatvorenici sami nabavljaju sredstva za higijenu, sami peru svoju odeću, a njeno sušenje je krajnje otežano, jer većinom nema odgovarajućih sušionica, te se obavlja po sobama. Kvalitet ishrane nije u potpunosti zadovoljavajući. Prigovori zatvorenika se odnose na neukusno pripremljenu hranu, nedostatak mleka i mlečnih proizvoda, a posebno voća.

Aktivnosti koje se nude zatvorenicima su prilično ograničene, tako da su većinom prinuđeni na besposličarenje. Radne aktivnosti se uglavnom svode na režijske poslove. Rad osuđenika u privrednim jedinicama je potpuno neefikasan i ne ostvaruje funkciju prevaspitanja.

Zatvorenicima je u zavodima omogućen kontakt sa sveštenicima, a u pojedinim ustanovama formirane su posebne kapele. U većini ustanova poštuju se posebni režimi ishrane vezani za pripadnike najznačajnijih konfesija.

Brojne su primedbe zaposlenih na postojeće stanje u zatvorskom sistemu, koje najčešće ukazuju na njihov loš materijalni položaj i nedovoljan broj kadrova.

Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija predviđen je visok stepen zdravstvene zaštite zatvorenika koji je u velikoj meri usklađen sa međunarodnim standardima. Ustanovljen je visok obim i kvalitet zdravstvene zaštite, uvedeno je pravo na privatnost, kao i precizne dužnosti medicinskog osoblja. Međutim, navedeno nije do kraja sprovedeno u praksi. Pre svega, loši smeštajni uslovi stvaraju nemogućnost za adekvatan tretman bolesnih. Takođe, nedovoljan je broj medicinskog osoblja, a ambulate nisu adekvatno opremljene potrebnom medicinskom opremom. Osim navedenog, nije obezbeđena nezavisnost medicinskog osoblja, koje predstavlja integralni deo zatvorske uprave, što stvara mogućnost za izostanak valjane medicinske dokumentacije, koja bi služila kao dokaz o eventualnim slučajevima torture, odnosno prekomerne upotrebe sredstava prinude.

a.5. Struktura, klasifikacija i postupanje Zaštitnika građana po pritužbama lica lišenih slobode

Tokom 2008. godine Zaštitniku građana je upućeno 80 pritužbi lica lišenih slobode.²³ Lica koja se nalaze u ustanovama za izvršenje zavodskih sankcija (na iz-

радњама за изградњу грађевинских објеката за потребе ових затворских установа.

²³ Заштитник грађана је поступајући по притужбама лица лишених слободe, 44 притужбе (55 %) одбацио због ненадлежности, јер су се углавном односиле на рад судова. Две притужбе (2,5 %) уступљене су на надлежност Грађанском браниоцу града Београда. По основу 20

državanju kazne zatvora ili izvršenju mere pritvora) podnela su 76 pritužbi. Po dve pritužbe su podnela lica koja su zadržana od strane policije i lica koja se nalaze u Prihvatištu za stara i bolesna lica.

Predmet pritužbi, odnosno povrede prava koje se najčešće navode u pritužbama lica lišenih slobode su: neadekvatna zdravstvena zaštita, neadekvatni uslovi boravka u ustanovi (uslovi smeštaja, ishrana, boravak izvan zatvorenih prostorija, rekreativne aktivnosti, radno angažovanje), neadekvatan tretman (klasifikacija u vaspitnu kategoriju), nezakonito sprovođenje disciplinskih postupaka, neodobranje premeštaja u drugi zavod ili neblagovremeno rešavanje po molbi za premeštaj, nezakonito zadržavanje pritvorenika u ustanovi po isteku vremena za koje je pritvor određen rešenjem nadležnog suda i neprosleđivanje podnesaka.

Izlaganje torturi od strane službenih lica bilo je predmet dve pritužbe, a pritužba zbog diskriminacije po osnovu verske pripadnosti podneta je samo u jednom slučaju.

Od ukupnog broja podnetih pritužbi, osam lica (10 %) je podnelo pritužbu na izvršenje mere pritvora. Od ukupnog broja pritužbi koje su podneli pritvorenici, četiri (5 %) je upućeno iz Okružnog zatvora u Beogradu.

Od ukupnog broja pritužbi, deset (12 %) su podnele žene, a tri (manje od 4 %) maloletnici. Od ukupnog broja pritužbi samo dva lica (2,5 %) podnela su pritužbu kojom je uz kaznu zatvora izrečena mera bezbednosti medicinskog karaktera. Iz velikih zatvorskih ustanova, u kojima je smešteno oko 40 % prosečne zatvorske populacije (i to osuđeni na duže vremenske kazne zatvora) 40 lica lišenih slobode je uputilo pritužbe (50 % od svih pritužbi), i to iz KPZ Požarevac 19 lica, iz KPZ Niš 16 lica i iz KPZ Sremska Mitrovica pet lica.

b) Ravnopravnost polova

b.1. Ravnopravnost žena i muškaraca u Srbiji

b.1.1. Normativni okvir i statistički podaci

Ravnopravnost žena i muškaraca u Srbiji utvrđena je u Ustavu i dosledno za-

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.

konski uređena. Formalna ravnopravnost međutim ne mora nužno da znači i postignutu ravnopravnost u praksi. Žene su u 2008. godini i dalje u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce, našta ukazuju realni pokazatelji, kao i kontinuitet tradicionalnih diskriminatorских praksi.²⁴

U Srbiji 51,5 % populacije čine žene. Od 250 poslanika u Skupštini, 54 su žene, predsednica Narodne skupštine je žena, a procenat žena među skupštinskim potpredsednicima je 50 %. Dok je 159 muškaraca na funkciji predsednika opštine, žena je samo šest, a odbornica u skupštinama opština ima 20 %. U Vladi Srbije ima pet ministarki, što čini 18,5 %. Među državnim sekretarima ima 22,7 % žena, a među pomoćnicima ministra 42,6 %. Među sudijama preovlađuju žene (oko 64 %), ali uglavnom u opštinskim sudovima, ali ne i među predsednicima sudova (oko 40 %). Od 2000. godine na čelu Vrhovnog suda Srbije su žene, a od 2008. godine i na čelu Ustavnog suda Srbije je žena, a u ovom sudu žene čine i većinu sudija (70 %). Od lica koja su dobrovoljno napustila posao iz porodičnih razloga, 80 % su žene, koje čine i 98 % onih kojima je jedini rad u domaćinstvu. Udeo žena u vlasništvu uknjiženih objekata je 29,7 %. Sa druge strane, žene učestvuju sa 30,5 % na upravljačkim mestima u društvu i privredi, a od toga na direktorskim mestima ih je 20,8 %, a na čelu upravnih odbora 14,3 %. Među vaspitačima za predškolski uzrast ima 95,5 % žena, u osnovnim školama među nastavnim osobljem je 71,8 % žena, dok je na fakultetima među predavačima 29,4 % žena. Razlike se javljaju i prema obrazovnim profilima, pa tako na filološkim fakultetima ima 64 % žena među predavačima, na pravnim fakultetima ima ih oko 45 %, dok ih na elektrotehničkim fakultetima ima 9 %, a na mašinskim 6 %. Na čelu svih naših univerziteta do sada je bilo samo šest rektorki.

b.1.2. Nasilje nad ženama

Dugo se porodično nasilje u našem društvu smatralo privatnom sramotom, pojavom koja je nekako izazvana ličnim svojstvima učinioca i žrtava, a o čemu treba ćutati i ne mešati se. Zaštitnik je u više javnih nastupa iznosio stanovište da je svaki oblik nasilja javna stvar, bez obzira na to gde se ono dešavalo, protiv koga, i ko god da je učinilac. Nasiljem moraju da se bave sve institucije u okvirima svojih nadležnosti. Zbog posledica u vidu najtežeg kršenja ljudskih prava koje ugrožavaju i sam život, nasilje nad ženama je jedna od osnovnih prepreka u postizanju rodne ravnopravnosti. I pored toga, još uvek ne postoje precizni podaci o obimu i rasprostranjenosti nasilja nad ženama u Srbiji, a praksa primene nasilja nastavlja da postoji.

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

Većina podataka obezbeđena je zahvaljujući istraživanjima nevladinog sektora, koja pokazuju da je ovaj vid nasilja veoma raširen. Za vreme tradicionalne akcije „16 dana aktivizma protiv nasilja” Zaštitnik građana se susreo sa predstavnicama koalicije nevladinih organizacija protiv nasilja. Razmena iskustva je ukazala na nereagovanje, neblagovremeno i/ili neadekvatno reagovanje institucija u slučajevima višegodišnjeg porodičnog nasilja.

Najčešći vidovi nasilja nad ženama u Srbiji su nasilje u porodici/partnerskom odnosu, seksualno nasilje nad ženama i trgovina ženama. Prema istraživanjima nekoliko nevladinih organizacija, skoro svaka druga žena doživi neki oblik psihičkog nasilja u porodici, svaka treća žena doživi fizički napad od nekog člana porodice, dok se svakoj četvrtoj pretili nasiljem. U proseku, jednu ženu nedeljno u Srbiji ubije muž ili vanbračni partner. U više od 92 % slučajeva nasilnik je bio suprug ili partner s kojim je žena bila u braku/zajednici. Porodično nasilje, osim široke rasprostranjenosti, karakteriše još i kontinuitet u ispoljavanju. Iako je tokom 2008. godine uočena pojava da se nasilju nad ženama daje sve više prostora u medijima, najčešće preovlađuje senzacionalistički pristup, nema poštovanja privatnosti i dostojanstva žrtve, a rodna dimenzija nasilja je marginalizovana.

Ohrabruju inicijative institucionalnog umrežavanja. Kao dobar primer iz 2008. godine može se navesti da je u oktobru, u Kragujevcu, potpisan Protokol o međusektorskoj saradnji u procesu zbrinjavanja žrtava nasilja u porodici. Potpisnici Protokola su grad Kragujevac, Centar za socijalni rad, Policijska uprava, Dom zdravlja, Zavod za hitnu medicinsku pomoć, Kliničko-bolnički centar i nevladine organizacije (NVO) Oaza sigurnosti. Protokol predstavlja prvi korak ka postizanju koordinirane saradnje NVO, vladinih institucija i lokalne samouprave koje učestvuju u prevenciji i zaštiti žrtava nasilja u porodici. Kragujevački Protokol je jedinstven u Srbiji i može da postane model saradnje u drugim gradovima.

b.1.3. Zaposlenost žena i muškaraca

Stopa nezaposlenosti žena za polovinu je veća od stope nezaposlenosti muškaraca. Među zaposlenima ima 44 % žena, a među nezaposlenima ih ima 54,3%. Razlika u visini plata između muškaraca i žena je 16 %. Posebno je naglašen problem zapošljavanja žena preko 45 godina starosti, zatim domaćica, poljoprivrednica, mladih žena i žena iz višestruko diskriminiranih grupa. U odnosu na opštu žensku populaciju, postoji značajan procenat razlike u nezaposlenosti žena iz ovih grupa (na primer, žene izbeglice su za 15 % više nezaposlene u odnosu na prosek nezaposlenosti žena, raseljena lica 32 %, Romkinje 39 % više). Zastupljena je tradicionalna podela zanimanja na „muška” – više plaćena i prestižnija, i „žen-

ska" – manje plaćena i manje prestižna.

„Kamuflaža" za žensku nezaposlenost je masovni ženski rad u „sivoj ekonomiji". Nezaposlenost, niska plaćenost i nesigurnost posla utiču na njihove pregovaračke pozicije, što ženu čini neravnopravnom u odnosu na poslodavca. Iz pritužbi Zaštitniku građana uočava se trend dugotrajnosti i neefikasnosti sudskih postupaka u radnim sporovima, kao i neefikasnost inspeksijskih službi.

b.1.4. Institucionalizacija mehanizama za ravnopravnost polova i aktivno uključivanje u procese odlučivanja

Postojećim mehanizmima za rodnu ravnopravnost u Srbiji pridodat je još jedan – imenovanje zamenice Zaštitnika građana za rodnu ravnopravnost. Ohrabruje opšte povećanje učešća žena u procesima odlučivanja o javnim poslovima na svim društvenim nivoima i u svim oblastima, što predstavlja podsticaj za dalji razvoj demokratije i društva. To je ujedno i pretpostavka da rodna ravnopravnost bude uključena u kreiranje društvenih politika kao doprinos ostvarivanju demokratije, transparentnosti institucija, vladavine prava, pravde, razvoja i mira. Ovi mehanizmi treba da budu zastupljeni na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kako u izbornim tako i u izvršnim telima.

b.1.5. Obrazovanje žena i muškaraca

Razlike u pristupu obrazovanju kod dečaka i devojčica gotovo da ne postoje, osim kod romske dece (77,9 % dečaka prema 69,7 % devojčica), a problema ima i kod dece na selu i kod dece sa smetnjama u razvoju.

Rodna nejednakost ogleda se i u segregaciji obrazovnih profila, gde i dalje preovlađuje tradicionalna podela na „muška" i „ženska" zanimanja. Uočava se i veća tehnička nepismenost žena, što ih kasnije dodatno marginalizuje na tržištu rada. Stereotipnim predstavama o rodnim ulogama dobrim delom doprinose i tradicionalni sadržaji školskih programa i školskih udžbenika. Iako u nastavnom gradivu nema diskriminacije, kroz stereotipne sadržaje koji počinju od bukvara, preko drugih udžbenika, posebno iz društvenih predmeta, provlače se patrijarhalni obrasci i androcentrični modeli. Uočava se i nedostatak adekvatnog obrazovanja o reproduktivnom zdravlju, kao i nedovoljno podsticanje devojčica na bavljenje sportom.

b.1.6. Zakoni i društvene strategije

Zaključni komentari Komiteta UN za eliminaciju diskriminacije žena u Srbiji, usvojeni 11. juna 2007. godine, postali su u 2008. godini više dostupni i poznati, a postoje i različite inicijative da se promovišu i primene. Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti uobličena je u 2008. godini i do kraja godine je prošla proceduru usvajanja i komentarisanja u svim ministarstvima. Metod rodnog budžetiranja predstavlja suštinski doprinos politici jednakih mogućnosti, jer postojeći način raspodele sredstava i javne potrošnje ima različit učinak na muškarce i na žene. Zaštitnik je posebno svestan da i dalje postoji značajan nedostatak javne statistike u razvrstavanju podataka prema polu. Uprkos svim inicijativama i upozorenjima, i dalje ne postoji ni elementarna viktimološka statistika, kao ni čitav niz drugih elementarnih podataka razvrstanih po polu i uzrastu.

b.2. Prava lezbejki, gejeva, biseksualnih i transrodnih (LGBT) osoba

b.2.1. Predrasude i diskriminacija

Seksualne manjine se kontinuirano suočavaju sa brojnim predrasudama i diskriminacijom. Oni su zbog toga uglavnom prinuđeni da žive „dvostrukim“ životom. Kriju svoju seksualnu orijentaciju u obrazovnim institucijama koje pohađaju, kod svojih poslodavaca, porodice i okoline, radi zaštite sopstvene fizičke i socijalne bezbednosti, kao i očuvanja svog društvenog i materijalnog statusa i elementarne egzistencije. Ta neophodnost diskrecije u pogledu seksualne orijentacije u velikom broju slučajeva onemogućuje prijavljivanje konkretnih slučajeva nasilja i diskriminacije koje doživljavaju u javnim institucijama, što sprečava postupanje policije i sudova i čini dimenzije problema nevidljivim.

b.2.2. Homoseksualnost nije bolest

Napredak u odnosu na 2007. godinu postignut je u oblasti zdravstvenog tretmana, jer je u maju mesecu 2008. godine u Srbiji istopolna orijentacija skinjuta sa liste bolesti,²⁵ čime je prestala i formalna mogućnost za prinudno lečenje i hospitalizovanje tih osoba. Kako je homoseksualnost u Srbiji prestala da bude krivično delo pre 15 godina, a od kada se više ni formalno ne smatra bolešću, pitanje kontinuiranog postojanja diskriminacije i nasilja prema istopolno orijentisanim licima postaje još problematičnije, jer se isključivanje, marginalizacija i

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

drugačiji tretman onih koji nisu ni kriminalci ni bolesnici ne može više ničim argumentovati.

b.2.3. Sloboda javnog okupljanja

Jedan od glavnih problema ljudskih prava seksualnih manjina je pravo na slobodu javnog okupljanja, koje svake godine dolazi u centar pažnje, posebno od juna meseca kada se u svetu organizuju marševi ponosa, to jest, okupljanja na javnim mestima, kojima se skreće pažnja na diskriminisani položaj te društvene grupacije. U Srbiji još uvek ne postoje uslovi za bezbednu organizaciju takvih događaja. Napredak u odnosu na 2007. godinu vidi se u tome što su tokom 2008. godine održane dve javne manifestacije, doduše u zatvorenim prostorima, i to Letnji festival lezbejske kulture, u organizaciji Novosadske lezbejske organizacije (NLO) i Kvir festival, u septembru, u Beogradu. Prva manifestacija je iz predostrožnosti održana bez najave, sa izveštajem medija tek po završetku izložbe i ostalih kulturnih programa, a na drugoj, Kvir festivalu, učesnici su fizički napadnuti, što je Zaštitnik građana javno osudio. Ohrabruje da je policija blagovremeno reagovala, što predstavlja dokaz da se bezbednost seksualnih manjina i njihovog prava na kulturne manifestacije ozbiljno shvata i da se preduzimaju neophodne mere za obezbeđivanje takvih skupova.

b.2.4. Bezbednost aktivistkinja i aktivista za LGBT prava

Aktivisti i aktivistkinje za ljudska prava seksualnih manjina i dalje rade u nebezbednim uslovima i na tajnim adresama. Samo se vrlo ograničen broj aktivista pojavljuje u javnosti s punim imenom i prezimenom. Internet pretnje su učestale posle svake javne pojave nekog od njih ili pokretanja neke od tema vezanih za LGBT egzistenciju. I oni koji podržavaju LGBT osobe takođe se nalaze na udaru javnog animoziteta, pa se pretnje i uvrede upućuju i njima. U javnim nastupima Zaštitnik je više puta ukazivao na međunarodnu obavezu države da adekvatno zaštiti branitelje ljudskih prava, uključujući i aktivistkinje i aktiviste za LGBT prava. Posle decembarske eskalacije pretnji izazvane objavljivanjem odluke Ministarstva kulture da finansijski podrži aktivnosti grupe Kvirija, Zaštitnik građana je utvrdio zajedničku strategiju zaštite LGBT aktivista. Ohrabruje da je 2008. godine prvi put izrečena kazna za pretnje upućene gej osobi.²⁶

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, нападајући тиме његов живот и безбедност.

b.2.5. Tretman transseksualnih osoba

Obraćanjem transseksualnih lica i njihovih udruženja Zaštitniku građana, otvorilo se novo pitanje o nepokrivenosti troškova operativne promene pola i postoperativnog tretmana u Srbiji, gde se godišnje obavi oko 250 operacija tzv. urogenitalnih rekonstrukcija. Konkretno, Zaštitnik građana je pokrenuo inicijativu za rešavanje problema lečenja transseksualizma kao neskrivljene bolesti, stajući na stanovište neophodnosti da socijalno osiguranje prizna makar osnovne troškove operativne promene pola kao jedine medicinski usvojene terapije transseksualnih osoba.

b.2.6. Govor mržnje prema LGBT osobama i „ćutanje administracije“ to jest Republičke radiodifuzne agencije (RRA)

Govor mržnje u medijima je pojava na koju LGBT grupe takođe redovno reaguju protestima upućenim uredništvima medija i javnosti. Učinjen je napredak u 2008. godini kada su neki mediji počeli da se javno izvinjavaju, na primer *Politika*, *Blic* i *B92*. To je nesumnjiv pomak u odnosu na 2007. godinu, mada je konkretno izvinjenje *Blica* ocenjeno kao formalno i nedovoljno, iako je pozdravljeno kao prvi korak ka sticanju svesti o nedozvoljenosti javnih uvreda na račun LGBT populacije, kao i njihovog poistovećivanja sa pedofilima, kriminalcima i opšteg tretmana kao svojevrsne društvene opasnosti. Ipak, neki mediji se uporno oglašuju na te proteste, kao, na primer, televizija Pink, uprkos postojanju jasne zakonske zabrane medijskog vređanja na osnovu seksualne orijentacije.

b.2.7. Postojanje političke volje

Zaštitnik građana redovno komunicira sa predstavnicima LGBT zajednice jer se radi o jednoj od društvenih grupacija čija su prava najugroženija. Osim razmatranja trenutnih problema, razmatra se i pitanje prava na slobodu javnog okupljanja kao jednog od nerešenih problema u ostvarivanju ljudskih prava istopolno orijentisanih osoba. Ohrabruje postojanje odlučnog LGBT aktivizma u Srbiji koji se u 2008. godini pokazao kroz aktivnosti Gejtana, Gej strejt alijanse, Kvirijske, Labrisa, NLO, kao i drugih grupa i pojedinaca.

b.2.8. Međunarodni aspekt

Zaštitnik građana redovno prati aktivnosti međunarodnih organizacija u pogledu unapređivanja prava LGBT osoba, a naročito izveštaje Saveta Evrope (SE) i Agencije EU za osnovna prava, kao i presude Evropskog suda za ljudska prava (Strazbur) i Evropskog suda pravde (Luksemburg). Srbija se 18. decembra 2008. godine pridružila grupi od 66 zemalja koje su podržale Deklaraciju UN o ljudskim pravima LGBT populacije, i to bez ikakvog prethodnog lobiranja LGBT organizacija, čime se dokazuje postojanje poli-

tičke volje da se popravi sadašnji položaj seksualnih manjina u Srbiji. Tom deklaracijom je, između ostalog, izražena uznemirenost zbog nasilja, maltretiranja, diskriminacije, isključenja, stigmatizovanja i predrasuda koje su uperene protiv ljudi zbog njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Takođe je izražena i osuda kršenja ljudskih prava koja se baziraju na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.

v) Prava deteta

v.1. Pravni i institucionalni okvir za ostvarivanje prava deteta

Ustav je prihvatio koncept prava deteta i utvrdio da se prava deteta uređuju zakonom. Nažalost, u Ustavu je propuštena prilika da se osnovni principi Konvencije o pravima deteta – pravo na život i razvoj, na nediskriminaciju, uvažavanje najboljeg interesa deteta i uvažavanje mišljenja deteta, proklamuju i kao ustavni principi.

Tokom 2008. godine nisu menjani niti usvajani novi zakoni koji se odnose na prava deteta ili imaju direktan uticaj na prava deteta. Treba podsetiti da je napravljen vidljiv pomak u pogledu zakonskog uređivanja prava deteta posle 2000. godine (zakoni u oblasti obrazovanja, Porodični zakon, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica). Međutim, ima još prostora u tim i drugim zakonima da se koncept i principi Konvencije o pravima deteta integrišu bez ostatka u zakonodavstvo koje se odnosi na decu. To su ujedno i razlozi zbog kojih se u krugovima stručnjaka koji se bave pravima deteta ukazuje na potrebu usvajanja Zakona o deci, a na čemu Zaštitnik građana insistira i čime će se baviti u narednom periodu. Ovakvo stanje u zakonima i podzakonskim propisima rezultiralo je i preporukom Komiteta UN za prava deteta, kojom se našoj zemlji nalaže da se obezbedi usaglašavanje svih zakona sa Konvencijom, kao i da se razmotri predlog o usvajanju sveobuhvatnog Zakona o deci. Istu ideju zagovara i Komesar za ljudska prava Saveta Evrope.

Tokom 2008. godine Vlada Republike Srbije usvojila je četiri strateška dokumenta koja utvrđuju ciljeve i prioritete razvoja koji se u celosti ili delimično odnose na decu: Nacionalna strategija za mlade,²⁷ Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, Strategija podsticanja rađanja i Strategija razvoja sporta.

Na institucionalnom planu pomaci su vidljivi tek deceniju i po nakon što je Srbija postala članica Konvencije UN o pravima deteta. Jedan kraći period, od maja 2005. godine do novembra 2006. godine, postojao je i Pododbor za prava deteta kao telo unutar skupštinskog Odbora za ravnopravnost polova, a predlozi da se uspostavi

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.

kao samostalno radno telo nisu se realizovali.²⁸

Savet za prava deteta (formiran 2002. godine) 2004. godine je pripremio Nacionalni plan akcije (NPA) u kome je definisana opšta politika zemlje prema deci za period do 2015. godine. Međutim, postojanje Saveta nije još dovoljno ojačalo intersektorsku saradnju između ključnih podсистема – obrazovanja, socijalne zaštite, pravosuđa, unutrašnjih poslova, zdravstva i finansija.

Slični problemi postoje i na relaciji državnog i civilnog sektora. Nije usvojen novi, savremeni pravni okvir za rad udruženja građana, te je njihov tretman još uvek negde „između“, što sprečava javni sektor da se sa više poverenja okrene nevladinom sektoru u pružanju usluga. Ovo se najsvikovitije vidi kroz rad Svratišta za decu ulice, originalnog projekta Centra za integraciju mladih iz Beograda, koje putem medija učestalo skreće pažnju stručne i najšire javnosti na odsustvo razmevanja od strane nadležnih (grada Beograda).

Centralno mesto u predlaganju i sprovođenju politika u različitim oblastima od interesa za decu imaju nadležna ministarstva: obrazovanja, zdravlja, rada i socijalne politike, unutrašnjih poslova, pravde, omladine i sporta, ali je njihova koordinacija nedovoljna.

Tokom 2008. godine, a počev od 1. jula 2006. godine, u postupcima vezanim za porodične odnose, u sudovima sude specijalizovane sudije, odnosno specijalizovana veća. Porodičnim zakonom predviđena je posebna edukacija iz oblasti prava deteta za sudije profesionalce, koja se sprovodi po posebnom programu Pravosudnog centra za obuku i stručno usavršavanje. Za sudije porotnike je predviđeno da budu izabrani iz redova stručnih lica koja imaju iskustvo u radu s decom. Međutim, ono što ne raduje, to je da sudski postupci u porodičnim sporovima neopravdano dugo traju, što se negativno odražava na prava i položaj deteta, posebno u sporovima vezanim za određivanje starateljstva nad maloletnom decom u postupcima razvoda braka.

v.2. Predlog zakona o zaštitniku prava deteta

Krajem 2008. godine Vlada Srbije je utvrdila Predlog zakona o zaštitniku prava deteta i uputila ga na razmatranje i usvajanje Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana je uputio svoje mišljenje Vladi, ali se ona o tome nije izjašnjavala. Glavni razlozi za načelno negativan stav Zaštitnika građana prema ovom predlogu su sledeći: Predlog zakona

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 детета. 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 неразумевање, па и неодговорност народних посланика, посебно због уставног третмана права детета.

predviđa uvođenje institucije kojom se poništava Ustavom ustanovljen koncept opšteg parlamentarnog ombudsmana; u koliziji je sa Zakonom o Zaštitniku građana koji predviđa zamenika Zaštitnika građana specijalizovanog za zaštitu prava deteta; nije usaglašen sa zakonskim rešenjima velike većine evropskih zemalja; njegovo donošenje nije (uprkos navodima iz zvaničnog obrazloženja Predloga) obaveza Republike Srbije prema bilo kojoj međunarodnoj organizaciji; otvara pitanje analognog uspostavljanja specijalizovanih ombudsmana za ostale posebno ranjive grupe građana (nacionalne manjine, žene, osobe sa invaliditetom, lica lišena slobode); za uspostavljanje nove nezavisne institucije potrebna su značajna sredstva za rad, prostor, oprema i sl., koja se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije, a još uvek nisu obezbeđena potrebna sredstva za nekoliko prethodno osnovanih nezavisnih institucija, uključujući i Zaštitnika građana; daje specijalizovanom ombudsmanu za prava deteta isti nivo u državnoj strukturi kao i opštem ombudsmanu, čime vodi „inflaciji” institucija i prebacivanju odgovornosti sa izvršne vlasti na nadzorne institucije bez izvršnih ovlašćenja; otvara pitanje sukoba nadležnosti ombudsmana; ne nudi ni jedan novi mehanizam za zaštitu prava deteta od strane ombudsmana, ali zato izdvajanjem problematike prava deteta iz nadležnosti institucije koja se bavi zaštitom svih ljudskih prava otežava otkrivanje kršenja prava deteta u postupcima koji započinju pritužbama iz drugih razloga.

S tim u vezi potrebno je istaći da Komitet za prava deteta UN, najreferentnije međunarodno ekspertsko telo, govoreći o potrebi uvođenja nezavisne institucije za zaštitu prava deteta, ne insistira na uvođenju specijalizovanog dečjeg ombudsmana, već taj zahtev postavlja alternativno u odnosu na model opšteg parlamentarnog ombudsmana sa specijalizovanim zamenikom, što je Srbija u međuvremenu i ispunila. Takođe, Komesar za ljudska prava SE izričito je ocenio nepotrebnim uvođenje nove institucije u sadašnjim okolnostima. Obrazloženo mišljenje o lošim efektima uvođenja još jedne institucije za nadzor može se naći i u nekim drugim izveštajima, nezavisnih stranih eksperata (Laura Dijes Bueno (Laura Diez Bueno), profesor ustavnog prava na Univerzitetu u Barseloni: „Izveštaj o uvođenju posebnih mehanizama za zaštitu prava maloletnih i diskriminisanih lica u Republici Srbiji”, Beograd – Barselona, avgust 2008, rađen za potrebe Misije OEBS-a u Srbiji).

v.3. Praćenje stanja

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (RZS), u Srbiji živi 1.589.090 dece do 19 godina starosti,²⁹ koja čine 21,5 % ukupnog stanovništva zemlje, dok je,

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

prema istom izvoru, ukupan broj dece u 2007. godini bio 1.662.029, ili 22,2 % ukupnog broja stanovnika, što nedvosmisleno dokazuje ubrzano starenje stanovništva Srbije i smanjivanje broja dece do 19 godina. Posredno, ovo znači da u Srbiji ima približno 1.500.000 dece do 18 godina starosti.

Jedan od najvećih problema praćenja stanja dece i ostvarivanja njihovih prava, a potom predlaganja mera za unapređivanje stanja, leži u nepostojanju sveobuhvatne baze podataka za sve kategorije dece. Delimično je ovaj problem rešen nakon usvajanja NPA za decu kroz sistem za njegovo praćenje uvođenjem odgovarajuće baze podataka. Međutim, baza podataka ne sadrži sve indikatore, a podaci koji se prate ne ažuriraju se dovoljno često,³⁰ te i nisu sasvim pouzdani. Uz to, podatke od opšteg interesa vodi Republički zavod za statistiku, koji u svom radu ne koristi starosnu granicu od 18 godina, već od 19 godina, čime se unekoliko zamagljuje raspoloživi podaci o deci iz ovog državnog izvora. Baza podataka o deci po različitim kriterijumima postaje *condition sine qua non* svake analize, a posebno mera politike.

Postoje i danas oblasti koje nadležni organi ne prate sistematski i o kojima ne postoji zvanična statistika, kao što su: dečji rad, trgovina decom, porodično nasilje nad decom, deca koja žive na ulici, kao što ne postoji ni rodno određena statistika u pogledu većine prava u primeni, na šta sva nadzorna tela UN skreću pažnju našoj državi kada razmatraju izveštaje o sprovođenju međunarodnih konvencija u kojima je Srbija zemlja ugovornica.

Nepostojanje jedinstvene baze podataka rešava se tako što postoje brojni društveni akteri koji sprovode svoja istraživanja i pripremaju sopstvene izveštaje o stanju u pojedinim oblastima od značaja za prava deteta. Pored nadležnih ministarstava, tu su i međunarodne organizacije, pre svega, Unicef i Save the Children, kao i domaće nevladine organizacije i, što posebno ohrabruje, sama deca.³¹

Iako je Komitet za prava deteta razmatrao izveštaj Srbije u maju 2008. godine i svoja Zaključna razmatranja dostavio juna 2008. godine, Vlada do kraja 2008. godine nije upoznala javnost sa ovim Zaključnim razmatranjima, već je to uradila nevladina organizacija Centar za prava deteta.³²

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

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

v.4. Postupanje Zaštitnika građana po pitanju zaštite prava deteta

Zaštitnik građana je u 2008. godini radio na 56 predmeta koji se odnose na prava deteta. Pedeset i jedan predmet je formiran po pritužbama građana, a pet je formirano po sopstvenoj inicijativi. Pritužbe se najčešće odnose ne samo na prava deteta nego i na neka druga prava. Takođe, uglavnom se odnose na rad više organa. Postupajući po pritužbama i po sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik građana se često obraćao većem broju organa uprave, i to: centrima za socijalni rad – 35 predmeta; školama – 7 predmeta; Ministarstvu rada i socijalne politike – 6 predmeta; Ministarstvu prosvete – 4 predmeta; Ministarstvu unutrašnjih poslova – 4 predmeta; Ministarstvu pravde – 2 predmeta; Ministarstvu zdravlja – 2 predmeta; Republički zavod za zdravstveno osiguranje (RZZO) – 2 predmeta; zdravstvenim ustanovama – 1 predmet; republičkoj filijali penzijsko-invalidskog osiguranja (RF PIO) – 1 predmet; organima lokalne samouprave – 5 predmeta.

Pritužbe se odnose na potencijalnu povredu najmanje jednog, a vrlo često i na povredu dva ili tri prava deteta, i to: pravo deteta na participaciju – 7 pritužbi; pravo deteta na odgovarajući životni standard – 7; pravo deteta na korišćenje usluga socijalne zaštite – 13; pravo deteta na obrazovanje – 4; pravo deteta na zdravstvenu zaštitu – 4; pravo deteta na zajednički život s roditeljima – 4; pravo deteta na održavanje ličnih odnosa s roditeljem sa kojim ne živi ili koji je privremeno sprečen da obavlja roditeljsku dužnost – 11; pravo deteta na lični identitet – 3; pravo deteta na održavanje kontakta sa porodicom porekla i bliskim osobama – 8; pravo deteta na očuvanje ličnog identiteta – 8; pravo deteta na zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja – 12; pravo deteta na zaštitu i pravovremeno reagovanje državnih organa u slučajevima roditeljske otmice deteta – 2; pravo deteta na poštovanje ličnosti i dostojanstva – 2; pravo deteta na zaštitu od trgovine decom – 3; pravo deteta na slobodu kretanja i nastanjivanja – 1; pravo deteta na zaštitu od diskriminacije – 1; princip rukovođenja najboljim interesom deteta – 19.

Rad na postupanju po pritužbama odvijao se ne samo kroz zvaničnu komunikaciju u pisanom obliku s organima čiji se rad kontroliše već i odlaskom na teren i direktnim uvidom u spise predmeta i razgovorima sa stručnim timovima i rukovodiocima centara za socijalni rad, roditeljima, hraniteljima, odnosno direktorima škola, kada je reč o predmetima u oblasti obrazovanja.

v.5. Problemi u ostvarivanju prava deteta

v.5.1. Nasilje nad decom

државних органа.

Jedan od najprisutnijih problema u oblasti ostvarivanja prava deteta, sa kojim se suočavao i Zaštitnik građana, bilo je nasilje nad decom.

Vlada je još 2005. godine usvojila Opšti protokol o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja, a nadležna ministarstva su usvojila posebne protokole, i to: za institucije socijalne zaštite, za postupanje policije i u institucijama vaspitanja i obrazovanja. Nedostaje poseban protokol za institucije zdravstvene zaštite i protokol koji za institucije donosi Ministarstvo pravde.

Dosadašnja iskustva i istraživanja u našoj sredini ukazuju da su glavne prepreke za efikasniju zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja nedovoljno jasni koraci u procesu zaštite deteta, kao i nejasne uloge učesnika tog procesa. Radi poboljšanja sistema zaštite, Protokolom se predviđa intersektorski pristup ovom problemu, u kojem bi ulogu glavnog koordinatora imali centri za socijalni rad. Cilj je poboljšati sistem zaštite dece u svim fazama – od prijavljivanja i registrovanja svih vidova zloupotrebe i zanemarivanja dece, procenu primljenih prijava o sumnji na zlostavljanje i zanemarivanje deteta do odgovarajuće intervencije u svakom konkretnom slučaju.

Zaštitnik građana se tokom 2008. godine, povodom inicijative koju su mu uručila deca, uključio u aktivnosti o zabrani telesnog kažnjavanja dece. Na konferenciji koju je tim povodom Zaštitnik organizovao uz učešće svih relevantnih aktera,³³ zaključeno je da je telesno kažnjavanje dece, kao vid disciplinovanja dece od strane roditelja/staratelja u porodici, društveno neprihvatljivo jer nanosi bol i vređa dostojanstvo deteta i ostavlja posledice na zdravlje, fizički i psihički razvoj dece, kao i na sposobnost dece da uče i napreduju, a posebno kod dece sa mentalnim ili telesnim invaliditetom. Eliminacija fizičkog i psihičkog kažnjavanja dece u porodici treba da bude sinhronizovan proces različitih društvenih aktera, čije sinergijsko delovanje treba da dovede do sveobuhvatnih promena u društvu u pogledu odnosa prema kažnjavanju dece u porodici i šire. To podrazumeva preciziranje zakonodavnih mera u oblasti porodičnog prava, izmenama i dopunama važećeg Porodičnog zakona ili donošenjem posebnog zakona, o čemu je potrebno obaviti konsultaciju s ekspertima i ministarstvom nadležnim za pripremu odgovarajuće zakonske inicijative. Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja, koju je Vlada usvojila krajem 2008. godine, predstavlja okvir u kojem će se ti procesi odvijati, s tim da će Akcioni plan precizirati redosled koraka i rokove za njihovo realizovanje.

v.5.2. Položaj deteta u postupku razvoda braka roditelja

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.

Kroz rad po pritužbama, Zaštitnik građana uočio je veći broj problema u radu centara za socijalni rad, što se direktno reflektuje na samo ostvarivanje prava deteta. Naime, u postupcima davanja mišljenja o poveravanju deteta jednom od roditelja u brakorazvodnoj parnici, može se zaključiti da centri za socijalni rad ne primenjuju sva ovlašćenja koja su im na raspolaganju, i to:

- retko izriču meru korektivnog nadzora nad roditeljem koji zanemaruje dete, a i ako je izreknu, ne vrše nadzor nad sprovođenjem datih naloga, tako da mera korektivnog nadzora ostaje neprimenjena i po dve godine;

- skoro da ne pokreću krivične postupke zbog zanemarivanja, neplaćanja izdržavanja, neodređivanja mera zaštite od nasilja i drugo;

- najčešće ne poklanjaju odgovarajuću pažnju i ne uvažavaju mišljenje deteta, u skladu sa njegovim razvojnim mogućnostima, prilikom poveravanja deteta jednom od roditelja;

- kruto se drže modela viđanja po šablonu, bez pokušaja prilagođavanja potrebama deteta;

- ne vode evidenciju o preduzetim merama i sprovedenim stručnim postupcima ili su evidencije neuredne, nepotpune i nejasne;

- ne preduzimaju mere koje su im na raspolaganju kada jedan od roditelja ometa viđanje deteta sa drugim roditeljem;

- ne primenjuju savetodavni ili motivacioni rad sa detetom i roditeljima, kao ni korektivni nadzor prema roditelju koji demotiviše dete da učestvuje u savetodavnom i motivacionom radu i koji sam odbija učešće u ovom radu.

Prilikom smeštaja dece u hraniteljske porodice, centri često ne prave plan usluga i mera zaštite dece tokom odrastanja u hraniteljskoj porodici, koji bi trebalo da sadrži i plan aktivnosti usmerenih na očuvanje ličnog i porodičnog identiteta deteta i održavanja ličnih odnosa sa porodicom porekla i detetu bliskih osoba. Povodom takvih zahteva, centri upućuju srodnike deteta na sud. Ne postoji ili je slaba podrška i rad sa roditeljima dece ometene u razvoju, naročito kada roditelji treba da se odluče da li hoće i da li mogu neposredno da se staraju o detetu ili bi ga poverili na staranje ustanovi socijalne zaštite.

Imajući u vidu da se, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku Srbije, skoro svaki peti brak razvede (41.083 sklopljenih brakova u 2007. godini i 8.622 razvedena u istom periodu), jasno je da je broj dece koja su u sličnom problemu znatno veći od broja koji proizlazi iz pritužbi roditelja (ili dece), koji se obraćaju Zaštitniku građana. Istine radi, veliku odgovornost snose sami roditelji koji svoje partnerske razmirice reflektuju na decu i time im nanose bol, patnju, a ponekad i nenadoknadivu štetu.

Građani imaju pritužbe i na rad Ministarstva rada i socijalne politike, kao organa

koji vrši nadzor nad radom ustanova socijalne zaštite, usled odsustva odgovora ili krajnje oskudnih informacija nakon izvršenog nadzora, što kod građana izaziva sumnju u njihovu nepristrasnost.

Zaštitnik građana je u radu na pritužbama uočio i značajne probleme u primeni pojedinih zakona koji imaju za posledicu neostvarivanje nekog od prava deteta, kao što je to slučaj sa Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji, iako usmeren na pomoć porodici sa većim brojem dece, koje su po pravilu najugroženije, ne pruža adekvatnu pomoć upravo takvim porodicama. Tome doprinosi i činjenica da su socijalni transferi, koji predstavljaju 1,4 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) nedovoljni i da je taj procenat najniži u regionu.

v.5.3. Prava deteta u sistemu obrazovanja

Strukturne reforme u sistemu obrazovanja u Srbiji, započete 2000. godine, zaustavljene su 2004. godine kada je, između ostalog, premeštena pažnja sa dece i učenika na nastavnike. Izdvajanja za obrazovanje kreću se između 3,5 % i 3,8 % BDP,³⁴ ali se sa potpunom sigurnošću ne može reći koliko se novca usmerava za decu, jer su budžetska izdvajanja za decu netransparentna. Izvesno je da su ta sredstva najniža u Evropi (evropski prosek je 6 % BDP).

Pored nedostatka sredstava, u oblasti obrazovanja postoje brojne manjkavosti, i to: veliki „skriveni“ troškovi usled kojih se ne može govoriti da je osnovno i srednje obrazovanje besplatno; nedovoljna obučenost nastavnika za savremene metode učenja; ne upisuju se na vreme sva deca u školu, a veliki procenat dece se osipa tokom procesa školovanja, i to kod najugroženijih grupa, pre svega dece Roma; nekvalitetno obrazovanje i jako loš položaj dece koja pripadaju ugroženim grupama; nastava na jezicima nacionalnih manjina, kao i nastava za decu izbeglice i interno raseljene ne odvija se na zadovoljavajući način, a obuka nastavnika za rad sa ovom decom je izuzetno spora; obuka o ljudskim pravima i pravima deteta nije dovoljno uvrštena u redovne nastavne programe; nedovoljan obim programa i aktivnosti za podsticanje tolerancije i uvažavanja drugosti/različitosti, odnosno za sprečavanje nasilja među vršnjacima, ali i nasilja učenika prema nastavnicima; prisustvo diskriminacije u školovanju i obuke za neka stručna, posebno tehnička zanimanja, kao i za decu koja su napustila školu.

Predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje uređeno je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja iz 2004. godine, koji po svojim rešenjima predstavlja kočnicu reformi i modernizaciji obrazovanja i vaspitanja, kao i usvajanja evropskih standarda

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

u ovoj oblasti. Razloge ovakvog stanja svakako treba tražiti i u nepostojanju sveobuhvatne nacionalne strategije obrazovanja, za šta odgovornost snose pre svega Ministarstvo prosvete i Nacionalni prosvetni savet.

Osnovno pravo na obrazovanje permanentno je uskraćeno deci sa nekim oblikom invaliditeta, koja nemaju jednake mogućnosti da se školuju. Škole često nastoje da odbiju njihovo uključivanje u školovanje, pa zbog toga između 60 % i 85 % dece sa smetnjama u razvoju ostaje izvan bilo kakvog vaspitno-obrazovnog sistema. Posebna medicinska komisija u istim slučajevima ima kontradiktorne i različite stavove, a samim tim i diskriminativne odluke pri ispitivanju zdravstvene sposobnosti dece. Ako se tome doda sporost u odlučivanju, ova deca gube mogućnost blagovremenog upisa u školu.

Generalno govoreći, inkluzivno obrazovanje zahteva da celokupan obrazovni sistem treba da bude po meri svakog deteta. Sve pomenute manjkavosti su se negativno odrazile na postignuća naših učenika na dva međunarodna takmičenja PISA i TIMSS.³⁵

Pritužbe upućene Zaštitniku građana u ovoj oblasti u najvećoj meri su se odnosile na situacije kada nastavnik/vaspitač omalovažava i izlaže učenike poruzi, vređajući njihovu ličnost i dostojanstvo i destimulišući njihovu kreativnost. Takođe, jedan broj pritužbi odnosio se na međuvršnjačko nasilje među učenicima i neadekvatno i neblagovremeno postupanje organa škole, školskih uprava i prosvetnih inspekcija u takvim situacijama. U pojedinačnim slučajevima primljene pritužbe su se odnosile na pojavu prikrivene, pa i otvorene diskriminacije učenika, pripadnika nacionalne manjine, konkretno Roma, od strane druge dece, ali i nastavnog osoblja.

U delu izveštaja koji se odnosi na ostvarivanje prava nacionalnih manjina, sadržane su šire informacije o obrazovanju dece pripadnika nacionalnih manjina.

U vezi sa rešavanjem pritužbi u oblasti obrazovanja, otežavajuća okolnost je sporost Ministarstva prosvete da u zakonom predviđenom roku odgovori na zahteve Zaštitnika građana u vezi sa pojedinačnim pritužbama građana. Jedan od uočenih nedostataka je da Ministarstvo nema u svom sastavu potreban broj stručnjaka u oblasti prava deteta, što deluje prilično šokantno, imajući u vidu ulogu vaspitno-obrazovnog sistema u razvoju svakog deteta.

g) Prava pripadnika nacionalnih manjina

g.1. Položaj i ostvarivanje prava nacionalnih manjina

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

Položaj i ostvarivanje prava nacionalnih manjina u Srbiji nije značajnije promenjeno u odnosu na 2007. godinu. Najavljeno normativno uređenje položaja nacionalnih saveta nacionalnih manjina je izostalo, a nisu usvojeni ni drugi propisi ili preduzete mere koje bi trebalo da doprinesu kvalitetnijem ostvarivanju Ustavom i zakonom utvrđenih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina. Podsetimo da se duže od pola decenije vodi stručna i javna rasprava u vezi sa donošenjem zakona kojim bi se uredio položaj manjinskih samouprava; otvorena su pitanja normativnog ujedinjavanja ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika; nisu odgovarajućim zakonom i propisima rešena ostala pitanja iz domena kulturne autonomije – informisanje i obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina, kao ni položaj ustanova i institucija koje se staraju o kulturnoj delatnosti; otvoreno je i pitanje delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnom životu i, najzad, još uvek nisu definisane aktivnosti, mere, prioriteti, nadležnosti i odgovornosti u vezi sa unapređenjem položaja Roma.

Ustanovljavanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava doprinelo je pokretanju aktivnosti u vezi sa normativnom zaštitom prava manjina, ali, nažalost, do kraja godine nijedno od pomenutih pitanja nije rešeno.

Neophodno je naglasiti da je veoma teško vrednovati stanje ljudskih i manjinskih prava ukoliko ne postoji odgovarajuća metodologija i jasni i merljivi parametri praćenja njihovog ostvarivanja. Praćenje ostvarivanja prava nacionalnih manjina je najčešće zanemaran aspekt sistema zaštite manjinskih prava u Srbiji. Uvid u izveštavanje državnih organa u vezi sa sprovođenjem obaveza preuzetih na osnovu ratifikovanih međunarodnih instrumenata, ukazuje na to da se većina podataka, bez unapred utvrđene metodologije, selekcije i provere, pribavlja iz izveštaja i evidencija državnih i pokrajinskih organa, a delom i iz izveštaja nevladinih organizacija. Nepostojanje sistematizovane baze podataka povećava rizik da saopšteni podaci nisu tačni i otvara mogućnosti prikrivanja stanja u pojedinim multietničkim sredinama. Mada Zaštitnik građana intenzivno radi na razvijanju sopstvene metodologije praćenja ostvarivanja prava nacionalnih manjina, još uvek ne raspolaže podacima na osnovu kojih bi mogao da precizno izvesti Narodnu skupštinu i javnost o ostvarivanju prava manjina. Međutim, već u početnoj fazi istraživanja koje Zaštitnik sprovodi u 68 multietničkih opština u Srbiji, potvrđeno je da se, uprkos jasnoj zakonskoj odredbi, ne staraju ili se samo delimično brinu o ostvarivanju prava nacionalnih manjina.

g.2. Primena propisa o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina

Uprkos činjenici da je Republika Srbija Ustavom zasnovana na „vladavini prava, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima“ (član 1), kao i da „država jemči

posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja pune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta" (član 14), zakonom propisana prava nacionalnih manjina se ne ostvaruju jednako u svim delovima države. Naime, postoji, a čini se da se i povećava razlika između ostvarivanja prava nacionalnih manjina u AP Vojvodina i centralnoj Srbiji. Uvreženo je obrazloženje da takvo stanje u Vojvodini postoji zbog odgovarajuće društvene i institucionalne tradicije u vezi sa uređenjem multikulturalnosti, kao i da većina pripadnika nacionalnih manjina živi u AP Vojvodini. Međutim, pozivanje na visoke standarde zaštite prava nacionalnih manjina u Vojvodini ima smisla samo ukoliko se preduzimaju mere da se taj nivo dostigne i u drugim multietničkim sredinama, a vredni i pomenuti da je popisom stanovništva utvrđeno da je na teritoriji AP Vojvodina nastanjeno 615.930 građana koji su se izjasnili da pripadaju nekoj od nacionalnih manjina, a u centralnoj Srbiji njihov broj je 462.822. U komunikaciji sa nadležnim organima u lokalnim samoupravama u centralnoj Srbiji Zaštitnik građana se uverio da u pojedinim opštinama ne postoji saznanje o obavezi primene prava nacionalnih manjina, a da u izvesnom broju lokalnih samouprava opštinske skupštine svesno krše ustavnu i zakonsku obavezu zaštite manjinskih prava.

U vezi sa različitim pristupom zaštiti i ostvarivanju prava nacionalnih manjina, sve češće je u upotrebi termin „nacionalna zajednica“ u javnoj i upravnoj komunikaciji u AP Vojvodina. Zaštitnik građana podseća na član 2. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) kojim je u formalnom smislu predviđeno da se terminom „nacionalna manjina“, koji se inače upotrebljava i u međunarodnom pravu i međunarodnim instrumentima zaštite nacionalnih manjina koje je Srbija ratifikovala, zamenjuju svi ostali termini, pa i termin „nacionalna zajednica“. Termin „nacionalna manjina“ je usvojen i u Ustavu Srbije koji je donet 2006. godine. Pored toga što termin „nacionalna zajednica“ ima znatno šire sociološko i politikološko značenje od termina „nacionalna manjina“, u pravnom smislu institucionalizovanje ovog termina u javnoj komunikaciji još više bi doprinelo slabljenju jedinstvenog pravnog sistema zaštite prava nacionalnih manjina u Srbiji.

Najzad, prema Zakonu o Zaštitniku građana „Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava“ (član 1. stav 2). Ostvarivanje ove funkcije podrazumeva i saradnju Zaštitnika građana sa nadležnim organima koji su zaduženi za unapređivanje normativnog položaja nacionalnih manjina, naročito u smislu davanja mišljenja na predloge zakona i drugih propisa kojima se, pored ostalog, uređuju i pitanja od značaja za položaj nacionalnih manjina u Srbiji.

Iako je tokom 2008. godine bilo više inicijativa nadležnih državnih organa u vezi sa donošenjem zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuje položaj nacionalnih manjina, Zaštitnik građana nije bio konsultovan ni obavešten o tome.

g.3. Aktivnosti Zaštitnika građana po pitanju ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina

O problemu ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina Zaštitnik građana je organizovao regionalnu stručnu konferenciju „Zaštita individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i nadzor nad njihovim ostvarivanjem“ (25–27. septembar 2008. godine). Rasprava na konferenciji u kojoj su učestvovali predstavnici resornih ministarstava Vlade Republike Srbije, međunarodnih organizacija, ombudsmeni i njihovi zamenici i sudije ustavnih i vrhovnih sudova iz regiona, predstavnici manjinskih samouprava, stručnjaci i predstavnici nevladinih organizacija (NVO), ukazala je na to da, uprkos tome što se prava nacionalnih manjina jemče Ustavom, postoji preka potreba kako za normativnim uređenjem individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, tako i za unapređenjem načina njihovog ostvarivanja u lokalnim zajednicama. Uporedna iskustva predstavljena u radu konferencije nedvosmisleno ukazuju na činjenicu da Srbija, u odnosu na većinu država u regionu, zaostaje u vezi sa normativnim uređenjem položaja nacionalnih manjina, kao i da je, s obzirom na to da ne postoje provereni i sistematizovani podaci, teško proceniti kvalitet i domašaje primene priznatih prava, a gotovo je nemoguće prosuđivati o njihovom uticaju na društvenu integraciju i koheziju.

Nastojeći da doprinese prevazilaženju problema evidencije ostvarivanja prava nacionalnih manjina, Zaštitnik građana je krajem 2008. godine počeo sa realizacijom istraživanja čiji je cilj da prikupi, sistematizuje, ažurira i predstavi javnosti podatke u vezi sa njihovim ostvarivanjem. Konstruisani su upitnici koji su upućeni multietničkim gradovima i opštinama, pokrajinskim i državnim organima, nacionalnim savetima nacionalnih manjina s molbom da dostave podatke o ostvarivanju prava nacionalnih manjina u skladu s njihovim propisanim nadležnostima. Dobijene podatke Zaštitnik građana će proveriti, objaviti, a kroz saradnju sa pomenutim organima i telima, nastojće da ih ažurira i da unapređuje sadržinske i tehničke mogućnosti njihovog evidentiranja i predstavljanja.

Tokom 2008. godine Zaštitnik građana je primio 22 pritužbe koje su ukazivale na povrede ili neostvarivanje priznatih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina. Najveći broj pritužbi se odnosio na ostvarivanje prava na obrazovanje na jeziku nacionalne manjine. Nastojeći da identifikuje probleme i donese odgovarajuće preporuke kako bi se oni prevazišli, Zaštitnik građana je, pored rada na svakoj od pritužbi, organizovao i okrugli sto o temi „Problemi u obrazovanju na jezicima nacionalnih manjina“ u čijem radu su učestvovali predstavnici Ministarstva prosvete, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Rasprava za okruglim stolom, ali i razgovori koje je Zaštitnik obavio sa nastavnicima i profesorima koji nastavu izvode na jezicima nacionalnih manjina u Kovačici, Padini, Ruskom Krsturu, Subotici, Novom Pazaru i drugim sredinama, ukazala je na probleme s

kojima se suočavaju građani pripadnici nacionalnih manjina, koji ostvaruju pravo na školovanje na jeziku nacionalnih manjina, a to su: nedostatak kvalitetnih udžbenika i nastavnih sredstava; nepostojanje jasnih kriterijuma za uvoz udžbenika; nedostatak kadrova; zastareli, neodgovarajući i nepotpuni pravilnici i uputstva kojima Ministarstvo prosvete uređuje pojedina pitanja u vezi sa organizacijom i izvođenjem nastave; planovi i programi nisu pripremljeni i usvojeni za sve nacionalne manjine; inspekcijски nadzor Ministarstva prosvete je selektivan; pojedina rešenja inspektora su neutemeljena, i drugo.

Uprkos činjenici da je Zaštitnik vodio postupke u vezi sa pritužbama građana i da je više puta organizovao sastanke na kojima je skrenuta pažnja nadležnima u Ministarstvu prosvete u vezi sa pomenutim i drugim problemima iz njihove nadležnosti, sa žaljenjem se konstatuje da nijedan slučaj nije rešen u korist građana, zbog čega Zaštitnik građana ocenjuje da je saradnja sa Ministarstvom prosvete bila izuzetno loša.

g.4. Ugrožavanje prava pripadnika nacionalnih manjina

Po pitanju ugrožavanja prava pripadnika nacionalnih manjina Zaštitnik građana konstatuje postojanje međuetničkih tenzija i napada na pripadnike nacionalnih manjina. Napadi se, nažalost, ponavljaju i najčešće su bili usmereni na pripadnike albanske i romske nacionalne manjine i na vernike malih ili nepriznatih verskih zajednica i crkava. Nasilje i širenje oseđanja straha kao i raspirivanje nacionalne, rasne, etničke i verske netrpeljivosti bilo je izraženo posle jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova, o čemu je Zaštitnik izdao saopštenje u kojem je nedvosmisleno ukazao na to da je sigurnost svih građana osnovni cilj demokratske i jedinstvene Srbije. Proveravajući rad policijske uprave u opštinama u kojima je napada i incidenata bilo najviše, Zaštitnik je utvrdio da je u većini slučajeva pokrenuta krivična prijava protiv N. N. lica, a da je tek u nekoliko slučajeva otkriven izvršilac. U tom segmentu postoji puno prostora za unapređivanje rada policije, kao i za unapređivanje saradnje sa opštinskim javnim tužiocima.

g.5. Prava pripadnika romske nacionalne manjine

U vezi sa položajem i ostvarivanjem prava pripadnika romske nacionalne manjine, Zaštitnik građana konstatuje da, uprkos tome što postoji polazna pravna osnova (Ustav, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Strategija za smanjivanje siromaštva, Vladini akcioni planovi za unapređenje položaja Roma), institucionalna infrastruktura (Savet Vlade za integraciju Roma, Kancelarija za integraciju pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, i dr.), nije učinjen suštinski institucionalni ni faktički pomak u rešavanju socijalno-ekonomskih i prosvetno-kulturnih aspekata njihove društvene integracije. Nedostatak strategije integracije

Roma je uočljiv, a prolongiranje njenog usvajanja od 2003. godine, uslovljava pogoršanje položaja građana romske nacionalnosti. Uprkos izvesnim naporima koji su u vezi sa programom integracije Roma učinjeni u AP Vojvodina i retkim primerima dobre prakse u opštinama u centralnoj Srbiji, i dalje su izraženi problemi obrazovanja, stanovanja, ostvarivanja prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu. Prisutna je diskriminacija pripadnika romske nacionalne manjine koja se ublažava retkim primerima dobre prakse i primenom mera za postizanje pune ravnopravnosti građana.

Većina nedostataka državnog programa u vezi sa merama za unapređenje položaja Roma iskazana je prilikom raseljavanja nehygijenskih naselja u Beogradu. Nekoliko pokušaja raseljavanja ovakvih naselja izazvale su proteste građana koji su odbijali da se u neposrednom susedstvu nasele sugrađani romske nacionalnosti. Poslednji primer je raseljavanje naselja ispod mosta „Gazela” u Ovču koje je, pored protesta građana, dovelo do narušavanja ustavom zajemčenog prava po kojem je „zabranjeno preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na područjima gde pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju”. Naime, Ovča je jedno od tri gradska područja koje pripadnici nacionalnih manjina, u ovom slučaju rumunske, nastanjuju tradicionalno i u značajnijem broju. Postupajući po pritužbi koju je povodom preseljenja Roma u Ovču primio Zaštitnik građana, utvrdio je da gradske vlasti nisu postupile u interesu građana, da nisu donele odgovarajuće odluke, da nisu valjano pripremale lokalno stanovništvo i infrastrukturu za pridošlice. S obzirom na to što je postojeći koncept više puta naišao na neodobravanje društvene sredine, neophodno je da se razmotre i druga rešenja, kako bi se hitno rešio problem raseljavanja i integracije najugroženijih romskih naselja i porodica.

d) Prava osoba sa invaliditetom

d.1. Diskriminacija osoba sa invaliditetom

U pogledu društvenog položaja osoba sa invaliditetom situacija se nije promenila od prošlogodišnjeg izveštaja u kome se iznose podaci o isključenosti tih lica iz javnog, političkog i kulturnog života, problemima u transportu, obrazovanju i zapošljavanju, kao i problemima trajno institucionalizovanih.

U obraćanjima Zaštitniku građana tokom 2008. godine ukazuje se na to da su prava vojnih invalida znatno veća nego prava civilnih, kao i na apsurdnu situaciju da lica sa invaliditetom koja su to postala traumom, a nisu ni invalidi rata, ni invalidi rada, uopšte nisu kategorisana.

Pristupačnost javnih zgrada i infrastrukture osobama sa invaliditetom treba da

bude rigorozno poštovana prilikom planiranja i izgradnje novih zgrada, što do sada nije bio slučaj, a na šta takođe ukazuju obraćanja građana Zaštitniku.

Obraćanja lica sa invaliditetom Zaštitniku tokom 2008. godine ukazuju, između ostalog, i na problem dodeljivanja novca za projekte namenjene poboljšanju položaja osoba sa invaliditetom koji se u Ministarstvu rada i socijalne politike (Sektor za osobe sa invaliditetom) ostvaruje po nedovoljno jasnim kriterijumima.

Na diskriminaciju osoba sa invaliditetom nadovezuju se i slučajevi diskriminacije pacijenata u zdravstvenim institucijama, kao i starih lica, pa je često teško odvojiti problematiku te tri kategorije čiji se problemi uglavnom prepliću dovodeći do pojave poznate kao višestruka diskriminacija onih čija su prava po više osnova ugrožena sistemskim i institucionalnim nedostacima.

d.2. Pristup tržištu rada osoba sa invaliditetom

Osobe sa invaliditetom imaju vrlo ograničen pristup tržištu rada čemu doprinosi i široko rasprostranjena diskriminativna predrasuda da dok ima mnogo nezaposlenih među „zdravima“, za one koji to „nisu“ teško mogu da se nađu radna mesta. Predrasude o produktivnosti osoba sa invaliditetom i nedostatak pristupa radnim mestima su među ključnim faktorima koji su prouzrokovali njihovu visoku stopu nezaposlenosti.

Prema statistici Nacionalne službe za zapošljavanje, oko 25.000 osoba sa invaliditetom je registrovano kao nezaposleno, ali uverenje je da ih ima mnogo više pošto su mnogi od njih neprijavljeni, jer ne očekuju da to prijavljivanje može nešto da promeni u njihovom statusu. U Srbiji je stopa siromaštva među osobama sa invaliditetom u 2008. godini 70 %, a samo 13 % ima mogućnosti da radi. Fizička pristupačnost radnih mesta je preduslov za radno angažovanje, posebno za one koji imaju smanjenu mogućnost kretanja. Vlasti i privatni poslodavci treba da ulože maksimalne napore da bi njihove prostorije bile pristupačne za osobe sa invaliditetom, u skladu s Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom. Kako svaki problem ima i drugu stranu, Zaštitnik građana uočava među nekim osobama sa invaliditetom i pojavu nemotivisanosti da rade. Ta nemotivisanost je delimično prouzrokovana i slabim mogućnostima za obrazovanje, odnosno slabom dostupnošću srednjeg obrazovanja, kao i lošim izgledima za zapošljavanje po završenom školovanju.

Ohrabruje inicijativa Nacionalne službe za zapošljavanje koja godišnje osposobi nekoliko stotina nezaposlenih lica sa invaliditetom da nađu posao.

d.3. Mlade osobe sa invaliditetom

Posebno teški slučajevi iz dosadašnje prakse Zaštitnika građana su problemi sa kojima se suočavaju deca sa invaliditetom i njihovi roditelji u nastojanju da im obez-

bede neophodni tretman i pomagala.

Maloletnim licima sa invaliditetom rešenja o stepenu invalidnosti izdaje nadležni centar za socijalni rad, što se u praksi pokazalo kao problem. Na primer, maloletna lica sa amputiranim udovima svoja prava (na parking, popuste za osobe sa invaliditetom i drugo), mogu da ostvare samo na osnovu rešenja o tuđoj nezi, a ako to rešenje nemaju ili im se ukine, onda nemaju nijedno pravo koje im je zakonom garantovano.

Građani ukazuju Zaštitniku i na pojavu da socijalno osiguranje ne pravi potrebnu razliku između lica sa različitim stepenom invaliditeta.

d.4. Stare osobe sa invaliditetom

Starija lica sa invaliditetom su sledeća posebno ugrožena kategorija, kojoj nedostaje bukvalno sve i čiji je broj zapravo mnogo veći od onog koji se vidi, jer mnogi od njih nisu u stanju nikome da se obrate radi ostvarivanja svojih prava.

U Srbiji živi gotovo 1,3 miliona osoba starijih od 65 godina. Procenjuje se da 500.000 ljudi živi u siromaštvu jer imaju primanja manja od 8.000 dinara mesečno, što kombinovano sa invalidnim stanjima doprinosi situaciji da je njihova materijalna, socijalna i zdravstvena situacija još komplikovanija. Tome doprinosi još uvek postojeći visok stepen netolerancije i nerazumevanja za probleme s kojima se stara lica sa invaliditetom suočavaju u institucijama, na šta ukazuju i njihova obraćanja Zaštitniku građana.

d.5. Dodatak za tuđu negu i pomoć osobama sa invaliditetom

Jedan od glavnih problema na koje ukazuju građani u svojim obraćanjima Zaštitniku odnosi se na dodatak za tuđu negu i pomoć. Naime, građani se žale na takvu „nisku prolaznost“ jer se odobrava samo četvrtina podnetih zahteva. Inače, nadoknada za tuđu negu i pomoć koju odobrava Fond za penziono i invalidsko osiguranje u ovom trenutku iznosi oko 13.500 dinara mesečno. Pravo na nadoknadu za tuđu negu i pomoć imaju nepokretni, slepi, dementni, zatim svi oni koji bez tuđe pomoći ne mogu da se hrane, oblače, kreću po kući, pacijenti koji su na dijalizi najmanje tri puta nedeljno, i to ukoliko imaju komplikacije.

Poziv za invalidsku komisiju trebalo bi da stigne nakon dva meseca od podnošenja zahteva, ali se na to čeka znatno duže, kako se u Fondu PIO objašnjava upravo zbog velikog broja navodno „neosnovanih“ zahteva. Ohrabruje da odnedavno medicinski veštaci u Beogradu, Novom Sadu i Nišu dolaze na kućne adrese kada se na osnovu medicinske dokumentacije utvrdi da pacijent nije u mogućnosti da dođe na lekarsku komisiju.

d.6. Proteze za osobe sa invaliditetom

Nekada je država dozvoljavala doplatu za proteze na socijalnu cenu. Oni koji su želeli bolja pomagala od onih koje je država bila u stanju da im ponudi, mogli su da doplate, ali građani u svojim obraćanjima Zaštitniku navode da sada to više nije moguće. Dodatni problem je što sa socijalnim komponentama proteze mogu da zadovolje samo najosnovnije potrebe, ali ona ne omogućava veću mobilnost, niti mogućnost za rad. Treba imati u vidu da na primer natkolena proteza srednje pokretljivosti košta oko 7.000 evra.

U obraćanju Zaštitniku ukazuje se takođe i na problem nepostojanja sistema provere kvaliteta pomagala, kao i da u komisijama odlučuju nedovoljna stručna, administrativna lica.

d.7. Domovi za osobe sa invaliditetom

Poseta domovima za odrasla invalidna lica i obraćanja Zaštitniku daju iscrpne informaciju da je život u tim kolektivima težak i kompleksan. Nema dovoljnog broja zaposlenih, a postoje indicije da su oni koji rade često nedovoljno obučeni. Zaposleni imaju velik broj prekovremenih radnih sati koje je nemoguće isplatiti, a zbog prirode posla često oboljevaju i odlaze na bolovanje. Ne postoje opšti standardi za rad s licima sa invaliditetom. Mala je fluktacija korisnika, a velika stručnog kadra.

Poseban problem je status ovih ustanova, jer su to ustanove socijalne zaštite, a ne zdravstvene, čime nastaje novi broj problema u statusu zaposlenih i u ostvarivanju prava iz zdravstvene zaštite korisnika.

Pozitivan znak je i da postoji namera da što manje ljudi bude u ustanovama i zaista je već smanjen broj lica na smeštaju. Ali zabrinjavaju indicije da se to postiže prostim odbijanjem prijema lica sa invaliditetom koja nemaju drugu opciju, na šta ukazuje činjenica da postoji nesmanjeni pritisak na Ministarstvo da se smeštaju oni koji nemaju gde da budu, jer porodice ne mogu same da preuzmu brigu o njima, a alternative nisu uspostavljene. Zato je neophodna konkretna saradnja sa opštinama koje mogu da razvijaju druge sisteme, poput pomoći u kući i dnevnih centara. U planu je i osnaživanje institucije hraniteljstva i podsticanje usluga specijalnog hraniteljstva za osobe sa invaliditetom, ali za sada ti planovi nisu došli do realizacione faze.

Ohrabruje da je Vlada usvojila Strategiju u pogledu ranjivih osoba i lica sa invaliditetom za period od 2007. do 2015. godine. Ta Strategija obezbeđuje porast korišćenja zajedničkog stanovanja i druge usluge.

d.8. Aktivizam osoba sa invaliditetom

Pozitivan je znak da postoji organizovani aktivizam osoba sa invaliditetom. Zaštitnik je više puta obavio službene komunikacije sa organizacijama za zaštitu prava osoba sa invaliditetom, a takođe su organizovane i zajedničke javne aktivnosti, na primer, 17. decembra zajednički je predstavljena publikacija „Žene sa invaliditetom, žrtve nasilja“.

Dobar primer, ili model dobre prakse je rad organizacije *Iz kruga*, ženske nevladine organizacije koja je osnovana 1997. godine, s ciljem da pomogne osobama sa invaliditetom, a pre svega ženama koje trpe neki od oblika nasilja i diskriminacije, kroz psihološku i besplatnu advokatsku pomoć. Cilj je podrška ženama sa invaliditetom zbog njihove višestruke diskriminacije. Aktivnosti organizacije *Iz kruga* se odvijaju kroz projekat borbe protiv nasilja i zdravstveni projekat. Besplatna pravna pomoć organizuje se za korisnike u Beogradu, Novom Sadu, Kraljevu, Trsteniku, Nišu, Šapcu, Smederevu. Iz kruga se već deset godina putem SOS telefona pruža besplatna savetodavna pravna i psihološka pomoć.

3. POSTUPANJE ZAŠTITNIKA GRAĐANA PO PRITUŽBAMA

Uvodne napomene

Jedan od osnovnih zadataka Zaštitnika građana je da ispituje da li je neki organ uprave ili druga organizacija koja vrši javna ovlašćenja zakonito i pravilno rešavala o nekom pravu ili interesu građana. Zaštitnik građana ispituje slučajeve kršenja prava na osnovu pritužbe građana ili po sopstvenoj inicijativi. Zaštitniku građana može da se obratiti svako ko smatra da neki organ uprave ili druga organizacija primenjuju ili ne primenjuju propise Republike Srbije na njegovu štetu.

Da bi bio upoznat s navedenim kršenjima prava, Zaštitnik građana ostvaruje razne kontakte s građanima. U toku 2008. godine Zaštitnik građana je ostvario 4.863 kontakta s građanima.

Tabela broj 1.

Redni broj	OSTVARENI KONTAKTI S GRAĐANIMA	Broj ostvarenih kontakata	U procentima
1	Telefonski razgovori s građanima	2.232	45,9%
2	Primljeno na razgovor	1.395	28,7%
3	Primljene pritužbe	1.030	21,2%
4	Pružanje stručne pomoći u sastavljanju pritužbe	117	2,4%
5	Obraćanje elektronskom poštom	89	1,8%
	Ukupno	4.863	100%

a) Broj, klasifikacija i postupanje po primljenim pritužbama

Zaštitnik građana je u 2008. godini primio 1.030 formalnih pritužbi građana.

Zbog nedostatka odgovarajućih uslova rada (prostor, broj zaposlenih, tehnička opremljenost), Zaštitnik građana nije bio u mogućnosti da ažurno odgovori na određeni broj pritužbi koje je primio, a čiji se broj kontinuirano povećavao na nedeljnom nivou. Nastojeći da prevaziđe ovaj problem, Zaštitnik je tokom 2008. godine zaposlio još 23 lica, uveo prekovremeni rad za zaposlene, pružanje savetodavne pomoći građanima, a zaposleni u Stručnoj službi svakodnevno razgovaraju s pritužiocima.

a.1. Postupanje Zaštitnika građana po pritužbama

Postupajući po pritužbama koje je primio, Zaštitnik građana je 409 pritužbi odbacio, 40 je odbio nakon sprovedenog postupka u kojem je ocenjeno da je pritužba građana bila neosnovana, devet građana je odustalo od svog zahteva za vreme trajanja postupka, a u slučaju 27 pritužbi organ uprave je otklonio nedostatak u radu na osnovu inicijalnog akta Zaštitnika građana ili/i pre tog akta (naročito u slučaju pritužbi koje su se odnosile na pitanja iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja), i 545 pritužbi je u različitim fazama postupanja Zaštitnika građana (pokrenut postupak, zatražena dopuna ili dodatne informacije, čeka se odgovor organa uprave i drugo).

Tabela broj 2.

Redni broj	PRIMLJENE PRITUŽBE I POSTUPANJE PO ISTIM	Broj pritužbi	U procentima
1	Odbačene	409	39,7%
2	Objene kao neosnovane	40	3,9%
3	Pritužiocci odustali od pritužbi	9	0,9%
4	Obustavljen postupak – organ uprave otklonio nedostatak u radu	27	2,6%
5	U radu	545	52

			,9%
	Ukupno	1.030	100%

Tabela broj 3.

Redni broj	RAZLOZI ZA ODBAČAJ PRITUŽBI	Broj pritužbi	U procen-tima
1	Odbačene zbog nenadležnosti	234	57,2%
2	Odbačene zbog preuranjenosti – nisu iscrpljena sva pravna sredstva	109	26,6%
3	Odbačene zbog neblagovremenosti	31	7,6%
4	Odbačene kao neuredne	34	8,4%
5	Odbačene kao anonimne	1	0,2%

	Ukupno	409	100%
--	--------	-----	------

a.2. Klasifikacija primljenih pritužbi prema pojedinim oblastima prava³⁶

Gledano prema pojedinim oblastima prava najzastupljenije su pritužbe zbog povrede ekonomskih i socijalnih prava. Prema pritužbama najugroženija su prava na penzijsko i invalidsko osiguranje (12,2 %), kao i pravo iz radnog odnosa i pravo na rad (10,7 %).

Tabela broj 4.

Redni broj	POJEDINE OBLASTI PRAVA	Broj primljenih pritužbi	U procentima
1	2	3	4
A	GRAĐANSKA I POLITIČKA PRAVA		
1	Pravo na pravično suđenje	97	9,4%
2	Pravo na suđenje u razumnom roku	26	2,5%

³⁶ Potrebno je imati u vidu 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.

3	Pravo na državljanstvo	16	1,5%
4	Pravo na zdravu životnu sredinu	11	1,0%
5	Zabrana svih oblika diskriminacije	10	1,0%
6	Pravo na lična dokumenta	8	0,8%
7	Pravo na obaveštenost	7	0,7%
8	Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	7	0,7%
9	Zabrana mučenja i surovog i neljudskog postupanja i proganjanja	5	0,5%
10	Pravo na život, pravo na ljudsko dostojanstvo	4	0,4%

11	Sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja	4	0,4%
12	Pravo na privatnost	3	0,3%
13	Izborna prava	2	0,2%
14	Pravo slobodnog nastanjivanja i kretanja	1	0,1%
15	Pravo na rehabilitaciju	1	0,1%
16	Pravo na slobodu i ličnu bezbednost	1	0,1%
17	Pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku	1	0,1%
18	Prava raseljenih i izbeglih lica	3	0,3%
19	Pravo na veroispovest	2	

			0,2%
	Ukupno A.	209	2 0,3%
1	2	3	4
B	EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA		
1	Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	126	1 2,2%
2	Pravo iz radnog odnosa i pravo na rad	110	1 0,7%
3	Pravo na zaštitu imovine	40	3,9%
4	Pravo iz socijalne zaštite	38	3,7%
5	Pravo na stanovanje i prava iz stambenih odnosa	31	3,0%
6	Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine	27	

			2,6%
7	Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje	19	1,8%
8	Akcionarsko pravo	14	1,4%
9	Stara devizna štednja	5	0,5%
10	Prava po osnovu eksproprijacije	5	0,5%
11	Pravo na nasleđivanje	1	0,1%
	Ukupno B.	416	⁴ 0,4%
V	PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA		
1	Pravo na obrazovanje	6	0,6%

2	Zabrana izazivanja nacionalne, rasne, verske i druge neravnopravnosti	5	0,5%
3	Kolektivna prava nacionalnih manjina	4	0,4%
	Ukupno V.	15	1,5%
G	PRAVA DETETA		
1	Prava deteta	31	3,0%
	Ukupno G.	31	3,0%
D	PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM		
1	Prava osoba sa invaliditetom	14	1,4%
	Ukupno D.	14	1,4%

Đ	PRAVA LICA LIŠENIH SLOBODE		
1	Prava lica lišenog slobode	67	6,5%
	Ukupno Đ.	67	6,5%
E	RODNA RAVNOPRAVNOST		
1	Nasilje u porodici	6	0,6%
	Ukupno E.	6	0,6%
Ž	DOBRA UPRAVA		
1	Pravo na pravnu zaštitu pred organima uprave	83	8,0%
2	Pravo na poštovanje principa i načela dobre uprave	68	6,6%
3	Ćutanje administracije	57	

			5,5%
1	2	3	4
4	Neizvršavanje sudskih odluka	26	2,5% šav
5	Neizvršavanje rešenja organa uprave	18	1,8%
6	Zloupotreba procesnih ovlašćenja od strane organa uprave	6	0,6%
	Ukupno Ž.	258	25%
Z	Ostalo (nejasno)	14	1,3%
	Ukupno	1.030	100%

a.3. Organi na čiji rad se pritužbe najčešće odnose

Najveći broj pritužbi građana se odnosi na rad organa kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja (254), a potom na rad ministarstava (220).

Tabela broj 5.

Redni broj	ORGANI NA ČIJI RAD SE PRITUŽBE NAJČEŠĆE ODRNOSE	Broj primljenih pritužbi	U procentima
1	Organi kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja	254	² 4,7%
2	Ministarstva	220	² 1,4%
3	Organi lokalne samouprave	132	¹ 2,8%
4	Uprave i inspekcije u sastavu ministarstava	87	8,4%
5	Ostali	337	³ 2,7%
	Ukupno	1.030	100%

a.4. Ministarstva na čiji rad se pritužbe najčešće odnose

Od svih pritužbi koje se odnose na rad ministarstava, više od jedne trećine se odnosi na rad Ministarstva unutrašnjih poslova (80). Klasifikacijom ovih pritužbi uo-

čavamo da se najčešće odnose na pitanja ostvarivanja prava na lična dokumenta (lične karte i pasoši), prava na državljanstvo, pribavljanje odobrenja za držanje oružja i postupak oduzimanja oružja, kao i nepostupanje Sektora unutrašnje kontrole po pritužbama građana. Svega dve pritužbe su se odnosile na torturu i surovo i neljudsko postupanje policije. Podatak nije iznenađujući s obzirom na činjenicu da ovo ministarstvo ostvaruje i najveći broj kontakata sa građanima, kako u vršenju policijske, tako i upravne i drugih funkcija. Istovremeno, nivo saradnje sa Zaštitnikom građana koju MUP ostvaruje sa njim u vršenju preventivne, kontrolne i korektivne funkcije ovog organa izuzetno je visok.

Tabela broj 6.

Redni broj	MINISTARSTVA NA ČIJI RAD SE PRITUŽBE NAJČEŠĆE ODNOSE	Broj primljenih pritužbi	U procentima
1	Ministarstvo unutrašnjih poslova	80	36,4 %
2	Ministarstvo odbrane	26	11,8 %
3	Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja	25	11,4 %
4	Ministarstvo rada i socijalne politike	21	9,5 %
5	Ministarstvo prosvete	18	8,2 %
6	Ostala	50	22,7

			%
	Ukupno	220	100%

4. UNAPREĐIVANJE OSTVARIVANJA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA KROZ NORMATIVNU DELATNOST

Opšte napomene

Položaj i uloga Zaštitnika građana u pravnom sistemu Republike Srbije određeni su i značajnim ovlašćenjima u pogledu unapređivanja pravnih propisa iz oblasti ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik građana je, pored opšteg prava na predlaganje zakona iz svoje nadležnosti, ovlašćen i da podnese inicijativu za izmenu ili dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima.³⁷ Istovremeno, Zaštitnik građana može da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Navedeno pravo Zaštitnika građana praćeno je Zakonom propisanim obavezom Vlade, odnosno, nadležnog odbora Skupštine, koja razmatra inicijative koje podnosi Zaštitnik građana. Najzad, ukazujemo i na ovlašćenje Zaštitnika građana da u postupku pripreme propisa daje mišljenje Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana.³⁸

a) Predlozi za izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata

Zaštitnik građana je obrađivao 23 predloga za donošenje novih, odnosno izmene i dopune postojećih zakona, drugih propisa i opštih akata, od čega je 21 pred-

³⁷ Члан 18. Закона.

³⁸ Члан 18. Закона.

log za izmene i dopune postojećih propisa, a dva za donošenje novih.

Predloge su podneli: fizička lica (12), udruženja građana (5), druga pravna lica, pored udruženja građana (3) i sopstveni predlozi Zaštitnika građana (3).

Predlozi se odnose na ekonomska, socijalna i kulturna prava (12), građanska i politička prava (7), prava deteta (2), rodnu ravnopravnost (1) i dobru upravu (1).

Tabela broj 7.

Određena prava na koja se odnose predlozi	
Zabrana diskriminacije	1
Pravo na lična dokumenta	1
Pravo na učešće u javnim poslovima	1
Pravo na zaštitu podataka o ličnosti	2
Izborno pravo	1
Pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo	1
Akcionarsko pravo	1
Pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu i osiguranje	5
Prava iz radnog odnosa	2

Pravo na penzijsko-invalidsko osiguranje	3
Pravo na zaštitu od psihičkog, fizičkog i svakog drugog iskorišćavanja i zloupotrebljavanja	2
Rodno zasnovano nasilje	1
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	1
Pravo na zaštitu moralnih i materijalnih interesa	
po osnovu umetničkog, književnog i naučnog rada	1

a.1. Primljeni predlozi za izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata

Zaštitnik građana je primio 20 predloga za donošenje novih, odnosno izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata, od kojih je najveći broj iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite i osiguranja, te će na iste biti posebno ukazano.

a.1.1. Zdravstvo

Na osnovu analize pitanja na koja je ukazano u navedenim predlozima, uočeno je postojanje više problema u oblasti zdravstva. Kada se govori o Zakonu o zdravstvenom osiguranju, jedan problem se odnosi na ograničeni krug zdravstvenih usluga koje tačno određene kategorije osiguranika mogu da ostvare van mesta svog prebivališta. Naime, osiguranici – korisnici penzija koji duži vremenski period borave van mesta svog prebivališta, a time i van područja matične filijale zdravstvenog osiguranja, ne mogu da ostvare pravo na neke od osnovnih zdravstvenih usluga, kao što je prepisivanje recepta za lekove.

U slučaju Zakona o zdravstvenoj zaštiti, inicijativom je ukazano na problem postojanja neravnopravnog položaja zdravstvenih radnika koji dopunski rad obavljaju

u ustanovama u privatnom vlasništvu (nedozvoljeno) u odnosu na one koji to čine u državnim zdravstvenim ustanovama (dozvoljeno do 1/3). Odredbama navedenog Zakona, prema oceni podnosioca inicijative, vrši se diskriminacija pojedinih kategorija zdravstvenih radnika i povreda načela jednakosti svih oblika svojine na način što je zdravstvenim radnicima koji rade u državnim zdravstvenim ustanovama dozvoljeno da zaključuju ugovore o dopunskom radu kod poslodavca u državnoj svojini, dok im je onemogućeno da iste ugovore zaključuju sa zdravstvenim ustanovama u privatnoj svojini. Postavlja se i pitanje odnosa navedenog Zakona sa odredbama Zakona o radu koji predviđa da zaposleni može da zaključi ugovor o dopunskom radu sa drugim poslodavcem.

a.1.2. Socijalna zaštita

Kada je reč o Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju, građanima problem predstavlja činjenica da lica koja poseduju poljoprivredno zemljište, nezavisno od toga da li se bave poljoprivredom ili ne, postaju automatski obveznici socijalnog osiguranja kao osiguranici – poljoprivrednici bez mogućnosti da se sa istog odjave sve dok su vlasnici plodnog tla. Razlog tome jeste činjenica da pomenuti Zakon nije propisao kriterijume u pogledu površine poljoprivrednog zemljišta koje mora biti u posedu nekog lica da bi ono steklo ili izgubilo svojstvo osiguranika poljoprivrednika, niti sadrži druge kriterijume na osnovu kojih bi se moglo utvrditi da se neko lice bavi poljoprivrednom delatnošću. Zbog potencijalno velikog broja lica čija prava usled navedenog nedostatka mogu biti povređena, Zaštitnik građana je Republičkom geodetskom zavodu i Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje uputio dopis sa zahtevom da se izjasne o istom i dobio je dva međusobno suprotna odgovora.

Dalje, u odnosu na isti Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, lica koja su dugi niz godina živela u vanbračnoj zajednici, podnela su predlog za izmenu ovog zakona smatrajući da su njihova prava povređena, jer uprkos ustavnoj proklamaciji da je vanbračna zajednica izjednačena sa brakom, u skladu sa ovim zakonom vanbračni drugovi nemaju prava na porodičnu penziju.

Takođe, Zaštitnik građana je primio tri predloga za izmene Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana. Navedeni predlozi sadrže međusobno suprotstavljene zahteve. Osiguranici vojni penzioneri smatraju da su njihova prava povređena, jer nemaju prava na uvećani dodatak za negu i pomoć drugog lica, dok osiguranici civilni penzioneri smatraju da su diskriminirani u odnosu na osiguranike vojne penzionere, jer je i tako uvećani dodatak koji primaju, niži od onog koji dobijaju osiguranici vojni penzioneri.

a.2. Sopstvene inicijative Zaštitnika građana za izmene i dopune zakona, drugih propisa i opštih akata

Zaštitnik građana je u skladu sa zakonom utvrđenim ovlašćenjima inicirao izmene i dopune Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o državnim službenicima i Poslovnika o radu Narodne skupštine.

a.2.1. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Zaštitnik građana je nakon razmatranja Predloga zakona o zaštiti podataka o ličnosti podneo Narodnoj skupštini 15 amandmana na Predlog zakona. Suština predloženih amandmana je da se omogući delotvorno ostvarivanje Ustavom zajemčenog prava građana na zaštitu podataka o ličnosti. Zakon je usvojen 23. oktobra 2008. godine i u isti je ugrađeno 7 od 15 amandmana Zaštitnika građana. Imajući u vidu da Zakon uprkos svemu ne odgovara u potpunosti evropskim standardima i da time ugrožava potpisivanje viznog režima, Zaštitnik građana je zbog svojih zalaganja za unapređenje rešenja navedenog Zakona pozvan da sa Poverenikom za informacije od javnog značaja učestvuje u izradi Strategije za primenu Zakona.

Sastavni deo Predloga zakona postali su sledeći amandmani Zaštitnika građana:

1. Amandman na član 1. precizira da zaštitu podataka o ličnosti uživaju sva fizička lica, bez obzira na godine života, na svoj trenutni socijalni status i socijalno poreklo;

2. Amandman na član 6. uspostavlja potpuniji i obuhvatniji sistem zaštite podataka nego predložena odredba, jer obezbeđuje odgovarajuće mere zaštite prilikom obrade podataka na taj način što predviđa kao obavezan uslov, koji mora biti kumulativno ispunjen, da se podaci koji su prikupljeni i obrađivani u druge svrhe mogu isključivo koristiti u istorijske, statističke ili naučno-istraživačke svrhe;

3. Amandman na član 10. pored toga što predviđa da obrada podataka nije dozvoljena kada ne postoji izričit pristanak isključivo lica čija se obrada podataka vrši, utvrđuje formu i način na koji lice čiji se podaci obrađuju može dati punovažan pristanak s obzirom da u Predlogu zakona to nije bilo propisano;

4. Amandman na član 11. predviđa da lice koje je pristalo na obradu podataka može punovažno opozvati svoj pristanak i utvrđuje formu, način (pismeno ili usmeno na zapisnik) na koji i rok do kada lice čiji se podaci obrađuju to može dati;

5. Amandman na član 31. predviđa ujednačavanje obima primene zakona time što u pogledu odgovornosti, prava i obaveza izjednačava odgovornog urednika i izdavača javnog glasila i publikacije, s obzirom da se povreda prava ili pravno zaštićenog interesa lica može podjednako izvršiti objavljivanjem podataka u javnom

glasilu, kao i njihovim objavljivanjem u publikaciji;

6. Amandman na član 40. ukida anomaliju da Poverenik za informacije, kao organ nadležan za sprovođenje zakona, ima pravo na odobrenje za pristup i uvid u posebno zaštićene podatke i zbirke podataka;

7. Amandman na član 44. uspostavlja efikasniji i zaokružen mehanizam zaštite ljudskih sloboda i prava imajući u vidu nadležnosti koje su Ustavom i zakonima poverene Zaštitniku građana tako što uvodi obavezu Poverenika za informacije od javnog značaja da Izveštaj koji podnosi Narodnoj skupštini dostavi i Zaštitniku građana.

a.2.2. Zakon o državnim službenicima

Saglasno svojim ovlašćenjima, Zaštitnik građana podneo je Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu inicijativu za dopunu člana 78. Zakona o državnim službenicima u cilju njenog usaglašavanja sa članom 20. stav 1. Zakona o Zaštitniku građana. Naime, predloženom dopunom člana 78. Zakona o državnim službenicima, predviđa se da se državni službenik, koji je odgovoran za povredu prava građana, razrešava položaja ako mu radni odnos prestane zbog javne preporuke za razrešenje koju izrekne Zaštitnik građana, sve u skladu sa svojim ovlašćenjima iz člana 20. stav 1. Zakona o Zaštitniku građana. Ovom dopunom se dosledno omogućava ostvarivanje svih nadležnosti Zaštitnika građana, a preporukama Zaštitnika građana izričito se dodeljuje odgovarajući značaj i obaveze organa državne uprave usklađuju se sa aktivnostima Zaštitnika građana.

Zakon o državnim službenicima je usvojen u Narodnoj skupštini 22. decembra 2008. godine i u isti je ugrađena ova inicijativa, ali u delimično izmenjenom obliku. Naime, izmenjena odredba člana 78. sada predviđa da se državni službenik razrešava položaja ako organ ili telo nadležno za postavljenje državnog službenika prihvati javnu preporuku Zaštitnika građana. Iako time nije izvršeno potpuno usklađivanje obaveza organa državne uprave sa ovlašćenjima Zaštitnika građana, napravljen je korak ka uvažavanju rezultata rada do kojih Zaštitnik građana dođe vršenjem kontrole rada organa državne uprave.

a.2.3. Poslovnik o radu Narodne skupštine

Imajući u vidu odredbe Zakona o Zaštitniku građana, koje predviđaju da će Narodna skupština uskladiti odredbe svog Poslovnika sa odredbama Zakona, Zaštitnik građana podneo je Narodnoj skupštini 46 amandmana na Predlog Poslovnika o radu Narodne skupštine. Predloženim izmenama se teži da se na opšti način uredi međusobni odnosi Narodne skupštine i Zaštitnika građana, kao što je to učin-

jeno u pogledu odnosa između Narodne skupštine i drugih državnih organa. Suština predloženih amandmana je da Zaštitnik građana učestvuje u radu nadležnih tela Narodne skupštine na način koji najefikasnije obezbeđuje vršenje njegovih nadležnosti i time doprinese ostvarenju zajedničkog cilja – visokog stepena zaštite i unapređivanja ostvarivanja ljudskih prava i sloboda Zaštitnika građana na Predlog Poslovnika o radu.

b) Inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti

Zaštitnik građana je ovlašćen da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na slobode i prava građana,³⁹ kao i da u ime svakog lica koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, izjavi ustavnu žalbu na osnovu pismenog ovlašćenja tog lica.⁴⁰

Zaštitnik građana je tokom 2008. godine primio sedam predloga za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na slobode i prava građana i nijedno ovlašćenje za izjavljivanje ustavne žalbe. Zaštitnik je preduzeo aktivnosti po tri predloga, dok su preostala četiri predloga u fazi razmatranja.

Dva predloga se odnose na pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, a pet na pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata. Tri predloga su podnela fizička lica, a četiri pravna lica, od kojih je jedan predlog podnelo udruženje građana. Četiri predloga se odnose na pravo na imovinu, a pet na prava iz radnog odnosa i penzijskog osiguranja.

b.1. Primljeni predlozi prema oblastima prava na koje se odnose

b.1.1. Pravo na imovinu

Zaštitnik građana je primio četiri predloga za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na imovinu i njeno mirno uživanje. Podnosioci su lica koja su na osnovu punovažno zaključenog ugovora, nakon izmirenja svih zakonom predviđenih

³⁹ Члан 19. Закона.

⁴⁰ Члан 83. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС”, број 109/2007).

obaveza, postali vlasnici nepokretnosti u svojini preduzeća čije je sedište na teritoriji bivših republika SFRJ. Svrha njihovog podnošenja je osporavanje pojedinih odredbi Uredbe o zaštiti imovine delova preduzeća čije je sedište na teritoriji bivših republika koje su, po mišljenju podnosioca, suprotne sa Ustavom i Zakonom o potvrđivanju Sporazuma o pitanjima sukcesije. Imajući u vidu sve izneto, Zaštitnik građana se radi utvrđivanja svih pravno relevantnih činjenica za zauzimanje stava o podnetim predlozima, zahtevom obratio Vladi Republike Srbije da ga obavesti da li je predmetna Uredba i dalje na snazi. Vlada Republike Srbije je izvestila Zaštitnika građana da je nakon primljenog dopisa od Zaštitnika građana, izmenila predmetnu Uredbu i izbrisala pomenuti član 2a, čime su prema mišljenju Vlade prestali razlozi zbog kojih bi Zaštitnik građana pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti tog člana pred Ustavnim sudom Srbije.

b.1.2. Prava iz radnog odnosa i penzijskog osiguranja

Zaštitnik građana je primio tri predloga za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na prava iz radnog odnosa i penzijskog osiguranja. Zaštitnik građana je povodom predloga građana – korisnika penzije koju su stekli na osnovu radnog staža ostvarenog u Bosni i Hercegovini i staža ostvarenog radeći na teritoriji Republike Srbije, preduzeo aktivnosti koje su usmerene na pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Zakona o ratifikaciji Sporazuma između Savezne Republike Jugoslavije i Bosne i Hercegovine o socijalnom osiguranju. Podnosioci su istakli da su oštećeni predmetnim Zakonom, kao i da su diskriminirani u odnosu na druge korisnike penzija koji su penzije stekli stažom osiguranja ostvarenim u drugim bivšim republikama SFRJ, jer su primenom ovog sporazuma uskraćeni u smislu smanjivanja već dostignutog nivoa ostvarenih prava. Prema njihovom mišljenju, ovim odredbama Zakona se narušava sistem socijalnog osiguranja i socijalne zaštite zbog metodologije obračuna penzije. Naime, iznos penzije koji oni primaju je niži od iznosa koji za isti broj godina staža osiguranja primaju korisnici penzija koji su staž osiguranja ostvarili u Republici Srbiji ili bilo kojoj drugoj bivšoj republici SFRJ.

Zaštitnik građana je zatražio stav od Ministarstva spoljnih poslova, koje je podržalo ovu inicijativu i ukazalo na primarnu nadležnost Ministarstva rada i socijalne politike.

5. AKTIVNOSTI ZAŠTITNIKA GRAĐANA

a) Mišljenja, preporuke i stavovi

Zaštitnik građana pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, deluje preventivno u cilju unapređenja rada organa uprave i zaštite ljudskih sloboda i prava.⁴¹

U tom smislu, Zaštitnik građana je tokom 2008. godine 19 puta svojim stavom, izraženim u vidu mišljenja i saveta, odnosno preporuke, ukazao organima uprave da svojim radom ili propustima u radu krše ljudske slobode i prava i da bi to trebalo da izmene.

Mišljenja, preporuke i stavovi koje je Zaštitnik građana zauzeo:

1. Preporuka gradskoj opštini Palilula za otklanjanje propusta u radu nastalih zbog nepostupanja po pravosnažnoj odluci Vrhovnog suda Srbije;

2. Preporuka Upravi za izvršenje zavodskih sankcija Ministarstva pravde zbog propusta u radu izazvanog nepravilnim tumačenjem propisa na štetu prava građana;

3. Preporuka Opštinskoj upravi gradske opštine Čukarica zbog povrede principa dobre uprave;

4. Preporuka Sekretarijatu za urbanizam Beograda zbog povrede načela dobre uprave;

5. Preporuka Ministarstvu finansija Republike Srbije zbog nedostavljanja pismenog odgovora na pitanje o poreskoj situaciji koje je poreski obveznik postavio u istoj formi;

6. Preporuka Ministarstvu prosvete zbog propusta u radu koji dovodi do neravnopravnog položaja učenika srednjih škola prilikom ostvarivanja prava na smeštaj u učeničke domove;

7. Preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije povodom utvrđenih propusta u radu u postupku poništenja upisa deteta u pasoš jednog roditelja;

8. Preporuka Ministarstvu pravde povodom povrede principa dobre uprave usled nepostupanja po zahtevima za upis u Registar stalnih veštaka u skladu sa Zakonom o uslovima za obavljanje poslova veštačenja;

9. Preporuka Ministarstvu rada i socijalne politike povodom neažurnog postupanja po zahtevima za izdavanje potvrda za ostvarivanje prava na oslobađanje od carinskih dažbina prilikom uvoza automobila;

10. Mišljenje Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije povodom na-

⁴¹ Члан 24. став 2.

jave održavanja javnog skupa neonacističkih i sličnih organizacija;

11. Preporuka i stav u vezi sa korišćenjem službenih automobila: Odgovor Uprave za zajedničke poslove republičkih organa Zaštitniku građana;

12. Stav i preporuka o slučaju diskriminacije osobe sa invaliditetom u Jat Ervezju (Jat Airways);

13. Stav i mišljenje povodom događaja i pitanja pokrenutih u javnosti u vezi sa objavljivanjem knjige „Dragulj Medine“;

14. Preporuka Republičkoj agenciji za telekomunikaciju (RATEL-u) povodom objavljivanja novih tehničkih uslova za podsisteme, uređaje, opremu i instalacije Internet mreže;

15. Preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova o potrebi stvaranja odgovarajućih uslova za građane prilikom podnošenja zahteva za izdavanje ličnih dokumenata;

16. Mišljenje i preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova povodom dobrovoljnosti unošenja kontaktnog mikrokontrolora (čipa) prilikom izdavanja novih ličnih karata;

17. Preporuka Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje povodom povrede principa dobre uprave prilikom sprovođenja postupka za ponovno određivanje penzije;

18. Preporuka Ministarstvu pravde – Upravi za izvršenje zavodskih sankcija povodom povrede prava lica lišenih slobode da pritužbu Zaštitniku građana podnose u zapečaćenim kovertama; i

19. Preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova povodom utvrđenih propusta u radu organa uprave prilikom izdavanja novih pasoša.

b) Saopštenja

U 2008. godini Zaštitnik građana se 56 puta oglasio javnim saopštenjem.

Zaštitnik građana je saopštenjima za javnost reagovao na aktuelne negativne pojave u društvu (nasilje, širenje mržnje, kao i verske, nacionalne i svake druge netolerancije i diskriminacije) koje ugrožavaju ne samo ustavno-pravni poredak u celini, nego i efikasno ostvarivanje ljudskih prava, posebno u oblastima kao što su zaštita podataka o ličnosti, izvršenje odluka međunarodnih organa i tela, zaštita prava na suđenje u razumnom roku i zaštita prava lica lišenih slobode, i dr. Zaštitnik građana je javnim oglašavanjem podsećao na obavezu države da svim građanima, bez diskriminacije i bilo kakvih ograničenja, omogući ostvarivanje ljudskih prava i sloboda.

Jedno od saopštenja Zaštitnika građana odnosilo se na ugrožavanje sloboda i prava drugih zbog izraženog stava i mišljenja, povodom obeležavanja kukastim krstom prostorija Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji.

Javnim saopštenjima Zaštitnik građana je reagovao na otvoreno pitanje položaja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, na obaveze države prema nacionalnim manjinama, na problem nedefinisanog odnosa nacionalnih saveta nacionalnih manjina, državnih organa i organa lokalne samouprave, na probleme u obrazovanju na jezicima nacionalnih manjina, na napade na pripadnike albanske nacionalne manjine u Somboru, kao i učesnike Kvir festivala u Beogradu, na bacanje molotovljevog koktela na kuću porodice Kujović u Subotici, na zabranu prodaje knjige, tj. uvođenje cenzure i drugo.

Javnim saopštenjem Zaštitnik građana je od Jat Ervejza zatražio prestanak diskriminacije prema putnicima sa invaliditetom.

v) Izvršavanje obaveza prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

U toku 2008. godine Zaštitniku građana podneta su četiri zahteva za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Sve zahteve podnela su fizička lica i na sve je odgovoreno u potpunosti i u zakonskom roku. Nije bilo naplaćenih naknada za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Na osnovu člana 43. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, br. 120/04 i 54/07), Povereniku je dostavljen izveštaj u kojem je obavešten o svim radnjama preduzetim tokom 2008. godine u cilju primene ovog zakona.

Odmah po postavljanju zvanične Internet prezentacije Zaštitnika građana na veb sajtu www.zastitnik.gov.rs 18. avgusta 2008. godine, postavljen je i vidno istaknut Informator o radu Zaštitnika građana.

6. SARADNJA ZAŠTITNIKA GRAĐANA

a) Saradnja sa državnim organima

Da bi Zaštitnik građana nesmetano obavljao poslove iz svoje nadležnosti, potrebno je da, pored ostalog, blagovremeno bude upoznat s dnevnim redom sednica Narodne skupštine, odnosno Vlade Republike Srbije. Tako na primer, Vlada nije

dostavljala Zaštitniku dnevni red svojih sednica na kojima su bili razmatrani i utvrđivani predlozi zakona i drugih propisa, a kojima se uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana, dok je Narodna skupština to činila. Ipak, Narodna skupština nije razmatrala amandmane Zaštitnika građana na Predlog poslovnika Narodne skupštine, koje je Zaštitnik uputio 15. avgusta 2008.

Zaštitnik građana je ostvario uspešnu saradnju s pojedinim ministarstvima, posebno s Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Zaštitnik građana je ostvario plodnu saradnju sa nekoliko nezavisnih državnih organa, posebno s Poverenikom za pristup informacijama od javnog značaja, prilikom usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kao i povodom drugih pitanja.

U cilju jačanja i širenja mreže lokalnih ombudsmana u Srbiji i unapređenja saradnje, Zaštitnik građana je i u 2008. godini nastavio sa aktivnom komunikacijom i saradnjom s pokrajinskim i lokalnim ombudsmanima. Lokalni ombudsmani postoje u jedanaest gradova i opština: Beogradu, Subotici, Bečeju, Zrenjaninu, Kragujevcu, Šapcu, Nišu, Grockoj, Voždovcu, Vračaru i Rakovici.

Održano je nekoliko sastanaka s lokalnim ombudsmanima. Zaštitnik građana je bio organizator sastanaka u Beogradu (u Narodnoj skupštini i SANU) i u Kanjiži, dok je dva skupa u Kragujevcu organizovao lokalni ombudsman. Na tim sastancima dogovoreni su konkretni vidovi ubrzavanja postupaka kroz saradnju institucija na različitom nivou i razmotreni su najkarakterističniji dosadašnji slučajevi zaštite ljudskih sloboda i prava.

Konkretna saradnja Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i lokalnih ombudsmana Niša, Kragujevca, Rakovice, Šapca, Zrenjanina, Subotice, Grocke i Bečeja, ostvarena je u periodu od septembra do oktobra 2008. godine u zajedničkoj kontroli rada policijskih stanica povodom prijema i obrade zahteva za izdavanje ličnih dokumenata – pasoša i ličnih karata. Ova aktivnost, kojoj je prethodila Preporuka Zaštitnika građana Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije, ostvarena je u cilju unapređivanja rada organa uprave radi ubrzavanja postupka izdavanja ličnih dokumenata.

b) Primeri dobre i loše prakse saradnje sa državnim organima

Jedan od pokazatelja saradnje s državnim organima, ali i više od toga – jedan od pokazatelja poštovanja ustavnih i zakonskih rešenja od strane državnih organa, jeste i odnos ovih organa prema preporukama Zaštitnika građana o neophodnosti otklanjanja nedostataka u njihovom radu. Prema Zakonu (član 31) organ uprave je dužan da najkasnije u roku od 60 dana od dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika da

li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci.

Organi uprave su tokom 2008. godine u devet slučajeva postupili po preporukama Zaštitnika građana. Tako na primer Uprava za izvršenje zatvorskih sankcija Ministarstva pravde Republike Srbije uvažila je primedbe Zaštitnika iznete u obe preporuke koje su joj dostavljene. Po preporuci Zaštitnika postupio je i Sekretarijat za urbanizam grada Beograda, Ministarstvo finansija Republike Srbije, RATEL, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (postupilo po četiri preporuke), Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Nasuprot tome, tri organa uprave (Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvete) kojima su upućene preporuke, nisu odgovorili na preporuke Zaštitnika, odnosno nisu po istim ni postupili.

Jat Ervez, akcionarsko društvo za vazdušni saobraćaj i nacionalna avio-kompanija, ignorisao je preporuku ombudsmana o ukidanju diskriminacije putnika sa invaliditetom, uprkos početnoj saradnji sa Zaštitnikom građana.

U tri slučaja do kraja 2008. godine još nije istekao rok za postupanje organa po preporukama Zaštitnika građana.

v) Međunarodna saradnja

Zaštitnik građana ostvario je međunarodnu saradnju, kako sa međunarodnim institucijama, tako i sa ombudsmanima drugih država, prevashodno evropskih.

U tom smislu, tokom 2008. godine Misija OEBS-a u Srbiji nastavila je da pruža podršku instituciji Zaštitnika građana u razvoju infrastrukture i kapaciteta institucije. Takođe, Misija OEBS-a i Zaštitnik građana su uz finansijsku podršku Katalonskog ombudsmana, realizovali projekat koji je omogućio organizovanje konferencija i stručnih skupova koje su javnosti pojasnile poziciju i mandat Zaštitnika građana i na kojima je diskutovano o pitanjima kojima Zaštitnik građana poklanja posebnu pažnju, kao što je konferencija o mehanizmima za prevenciju i zaštitu prava deteta u Srbiji, u maju 2008. godine.

Zaštitnik građana u kontinuitetu ostvaruje saradnju i sa Savetom Evrope (SE). Saradnja Komesara za ljudska prava SE i Zaštitnika građana odvijala se u duhu dijaloga i međusobnog razumevanja. SE je, u cilju ostvarivanja bolje saradnje i upoznavanja sa ovom međunarodnom organizacijom, Zaštitniku građana organizovao studijsku posetu u sedištu SE u Strazburu, koja je obuhvatila sastanke sa relevantnim odeljenjima SE, kao i sa kancelarijom Komesara za ljudska prava i Evropskim sudom za ljudska prava.

Zaštitnik građana je u 2008. godini učestvovao na međunarodnim konferencijama koje su organizovali ombudsmani evropskih zemalja, obeležavajući 60 godina

od usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, kao i različite godišnjice od osnivanja institucija za zaštitu ljudskih prava (ombudsmani Ukrajine, Bugarske, Slovenije i Poljske).

U 2008. godini Zaštitnik građana je učestvovao i na zasedanjima međunarodnih tela, kao što su Komitet UN za borbu protiv torture i Komitet UN za prava deteta. Zaštitnik građana je takođe uspostavio saradnju sa međunarodnim telima, kao što su Komitet SE za borbu protiv torture, Potkomitet UN za borbu protiv torture, Mreža nacionalnih organizacija za zaštitu ljudskih prava, Asocijacija za borbu protiv torture.

U okviru regionalne saradnje, Zaštitnik građana razgovarao je sa ombudsmanima Slovenije, Federacije BiH, Republike Srpske, Grčke, Crne Gore, Mađarske i Bugarske. U tim razgovorima potvrđena je potreba za intenzivnijom saradnjom između institucija zemalja čiji građani, pored zajedničkih istorijskih ili geografskih obeležja, dele i slična iskustva, probleme i potrebe. Nastavljena je izuzetno dobra bilateralna saradnja sa ombudsmanima Slovenije i Grčke. Takođe, u postupku je dogovaranje saradnje sa ombudsmanima Grčke i Holandije, da kroz implementaciju dvogodišnjeg IPA programa EU, unaprede ljudske i tehničke kapacitete institucije Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana postao je član Mreže ombudsmana za prava deteta zemalja jugoistočne Evrope i uključio se u aktivnosti ove mreže. U ovoj oblasti ostvarena je saradnja sa Ombudsmanom za prava deteta Hrvatske i Ombudsmanom Makedonije, u oba slučaja povodom nasilnog odvođenja dece iz ovih država u Srbiju.

U oblasti prava deteta, Zaštitnik građana ostvario je saradnju sa Unicefom, uključivanjem u postojeće ili nove projektne aktivnosti koje ova međuvladina organizacija sprovodi u Srbiji, kao i u aktivnosti koje inicira Zaštitnik građana (učešće na dve konferencije tokom 2008. godine u organizaciji Zaštitnika građana). Saradnja je ostvarena i sa organizacijom Save the Children, i to u vezi sa inicijativom grupe dece za zabranu telesnog kažnjavanja dece.

g) Saradnja sa organizacijama civilnog društva

Zaštitnik građana, kao nezavisni državni organ, ima neposredni odnos i ostvaruje saradnju sa predstavnicima civilnog društva, koje je Zaštitnik građana prepoznao kao partnere na istom poslu zaštite prava i sloboda građana. Kvalitet te saradnje ogleda se i u činjenici da je Zaštitnik građana pristupio formiranju savetodavnih tela za pojedine specijalističke oblasti, pozivajući na saradnju predstavnike civilnog društva, posebno akademske zajednice i nevladine organizacije.

U toku 2008. godine Zaštitnik građana je ostvario redovan dijalog sa predstavnicima civilnog sektora o ulozi i problemima s kojima se suočavaju nezavisni državni organi i nevladine organizacije. U tom smislu, Zaštitnik građana je u više navrata vodio

razgovore sa predstavnicima NVO, učestovovao na njihovim skupovima, i javnim saopštenjima protestovao u slučajevima napada na NVO i njihove aktiviste.

Predmet posebne pažnje Zaštitnika građana bile su organizacije koje štite prava dece i prava osoba sa invaliditetom, koje se bore protiv nasilja nad ženama, koje se zalažu za poštovanje ljudskih prava LGTB osoba. Zajednička tema ovih razgovora bila je uspostavljanje funkcionalne veze između nezavisnih državnih organa i nevladinih organizacija, o čemu je, između ostalog, bilo govora i na Konferenciji o izazovima uspostavljanja nezavisnih institucija u Srbiji. Organizatori ovog skupa, na kome je aktivno učešće uzeo i Zaštitnik građana, i koji je održan u okviru nastavka dijaloga civilnog društva, medija i institucija, bile su dve nevladine organizacije – Inicijativa mladih za ljudska prava i Nezavisno udruženje novinara Srbije.

U oblasti prava deteta saradnja je započela sa svim relevantnim organizacijama koje se bave nekim od aspekata prava deteta. Posebno kvalitetna i uspešna saradnja ostvarena je sa Centrom za prava deteta, Centrom za integraciju mladih (u vezi sa Svratištem za decu ulice), Mental Disability Rights International (MDRI), Inicijativom za inkluziju Veliki Mali.

Zaštitnik građana je aktivno učestvovao na brojnim skupovima čiji su organizatori bile nevladine organizacije, poput Društva sudija (okrugli sto o vrednovanju sudija i setu pravosudnih zakona), Grupe 484 (okrugli sto na temu „Ka beloј šengenskoј listi“), Foruma mladih sa invaliditetom (konferencija „Četiri koraka ka jednakim mogućnostima“ – o rezultatima istraživanja položaja osoba sa invaliditetom).

d) Zaštitnik građana u medijima

Zaštitnik građana smatra da je tokom 2008. godine saradnja s medijima bila uspešna. Zaštitnik građana se trudio da kad god je bio u prilici izađe u susret zahtevima medija i upozna javnost sa nadležnostima institucije Zaštitnika, drugim zakonskim rešenjima, preduzetim aktivnostima po pojedinim pitanjima, problemima u radu i drugo.

Tokom 2008. godine štampani mediji u Srbiji su objavili 481 tekst (informaciju, komentar, izveštaj) koji se odnose na instituciju Zaštitnika građana, a posebno na slučajeve nepoštovanja ili kršenja ljudskih prava od strane organa uprave. U isto vreme, u elektronskim medijima emitovano je 86 priloga vezanih za aktivnosti i inicijative Zaštitnika građana.

Grafikon broj 1.

Zaštitnik građana je u 2008. godini održao tri konferencije za novinare. Prvu 5. marta u Somboru, prilikom posete lokalnim vlastima povodom nasilja i ugrožavanja prava pripadnika albanske nacionalne manjine u tom gradu posle jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova. Druga konferencija za novinare održana je 24. aprila u beogradskom Medija centru, povodom dvogodišnjice donošenja Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom. Treća konferencija organizovana je 10. decembra, povodom Međunarodnog dana ljudskih prava, a tema konferencije je bila „Dostupnost ljudskih prava građanima Srbije u praksi“. Tom prilikom, novinarima je bilo predstavljeno stanje ljudskih prava po oblastima koje prati institucija Zaštitnika građana.

Zaštitnik građana je dao pet intervjua dnevnim listovima *Politika*, *Kurir* i *Danas* (1) i dnevnom listu *Blic* (2). Pored pomenutih intervjua, u dnevnoj štampi je objavljeno 14 članaka o aktivnostima i problemima u radu institucije Zaštitnika građana.

Osim ovih intervjua Zaštitnik građana je dobio prostor i za komentare u rubrikama dnevnih listova. List *Danas* je objavio komentar Zaštitnika građana, 23. januara, o početnim problemima u radu institucije. Isti list je 23. maja objavio komentar Zaštitnika građana, povodom uskraćenih biračkih prava građana. U listu *Politika* 19. septembra, Zaštitnik građana je komentarisao stanje ljudskih prava na Balkanu, dok je u listu *Danas*, 25. septembra, u obliku komentara reagovao na rasprave o knjizi *Dragulj Medine*. Dnevni list *Blic* je objavio dva komentara Zaštitnika građana, prvi 22. novembra, o radu državne administracije, a drugi 30. decembra, o visini plata u javnim preduzećima. Takođe, 14 komentara je objavljeno iz pera novinara na aktuelnosti iz rada institucije Zaštitnika građana.

U toku 2008. godine najviše tekstova o radu Zaštitnika građana objavili su dnevni listovi *Danas* (88), *Politika* (53) i *Blic* (46), a od elektronskih medija najviše priloga emitovano je na RTS-u (31) i televiziji B92 (24).

Televizije su redovno pratile rad i reagovanja Zaštitnika građana, ali pozivi za

gostovanje u emisijama su stigli samo od televizija B92 (4 puta), RTS (2 puta) i TV Avale.

Grafikon broj 2.

Grafikon broj 3.

Podjednako interesovanje u vezi s radom institucije Zaštitnika građana mediji su pokazali i za informacije o problemima u vezi sa formiranjem stručne službe (manjak kadrova, neadekvatan prostor za rad, jednogodišnje kašnjenje izbora zamenika Zaštitnika građana), kao i za javna reagovanja Zaštitnika građana na negativne društvene pojave i ponašanja kojima se krše ljudska prava i slobode.

Štampani mediji su 34 puta, a elektronski pet puta, reagovali na loše uslove u kojima radi stručna služba Zaštitnika građana ili na česta preseljenja zaposlenih. U toku samo tri meseca (avgust, septembar i oktobar) o kašnjenju izbora zamenika Zaštitnika mediji su pisali 36 puta, dok su elektronski mediji emitovali sedam priloga

o ovoj temi.

Prema reakcijama medija (32 teksta objavljena u dnevnoj štampi), na prvom mestu je Preporuka Zaštitnika građana RATEL-u povodom novih propisa kojim se pružaoci Internet usluga obavezuju da odgovarajućim tehničkim uslovima omoguće ovalašćenim državnim organima elektronski nadzor nad svim korisnicima.

Reagovanje Zaštitnika na zloupotrebe u korišćenju službenih automobila u organima uprave Republike Srbije, po broju tekstova i interesovanju medija, takođe se našlo u samom vrhu medijske pažnje sa 23 objavljena teksta i jednim televizijskim prilogom.

Intervencija Zaštitnika građana u cilju sprečavanja cenzure knjige *Dragulj Medine* naišla je na veliki odjek u javnosti. O ovoj temi objavljeno je 17 tekstova direktno vezanih za reagovanje Zaštitnika građana.

U grupi zakonskih inicijativa Zaštitnika građana koje su izazvale veliku medijsku pažnju, ubrajaju se i amandmani na Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti (28 tekstova i 6 televizijskih priloga). Dalje, mediji su sa 11 tekstova i četiri televizijska priloga propratili Preporuku Zaštitnika građana MUP-u Republike Srbije o neophodnosti obezbeđivanja normalnih uslova za građane koji podnose zahteve za nova lična dokumenta.

Stručnom skupu Zaštitnika građana organizovanom povodom inicijative za zabranu fizičkog kažnjavanja dece u porodici, mediji su posvetili značajnu pažnju (22 teksta i 9 televizijskih priloga).

Sa 13 objavljenih tekstova štampani i elektronski mediji su reagovali i na oglašavanje Zaštitnika građana povodom nasilja na javnim skupovima, osudu incidenta pripadnika neonacističkih organizacija ispred prostorija Helsinškog odbora za ljudska prava.

U autorskim tekstovima i komentarima koji se ne odnose direktno na rad ili inicijative Zaštitnika građana, novinari su se često pozivali na saopštenja, inicijative ili preporuke koje je dao Zaštitnik građana, kao na primer na one koje su se odnosile na slučaj RATEL, Zakon o udruženjima građana, biometrijske lične karte, zaštitu novinara, i drugo.

7. FINANSIJSKI IZVEŠTAJ

Sredstva u visini od 92.247.657 dinara obezbeđena su za finansiranje Zaštitnika građana Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2008. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 123/07). Zaštitnik građana je utrošio ukupno 51.854.564 dinara, dakle 56,21 % u odnosu na plan.

Sredstva predviđena budžetom iskorišćena su za finansiranje redovne delatnosti Zaštitnika građana, u skladu sa finansijskim planom.

IZVRŠENJE BUDŽETA ZA 2008. GODINU

NAZIV	Uprava	Funkcija	Eksternost	Opis	Sredstva iz budžeta za kono budžetu 2008.	Sredstva iz budžeta Rebalans 2008	Izvršenje 2008.	Procent izvršenja
1	2	3	4	5	6	7	8	9
6				ZAŠTITNIK GRAĐANA				
		133		Ostale opšte usluge				
			411	Plate, dodaci i naknade zaposlenih (zarade)	66.870.490	63.597.490	31.602.188	49,69
			412	Socijalni doprinosi na teret poslodavca	11.962.527	11.202.527	5.556.805	49,60
			414	Socijalna davanja zaposlenima	985.000	985.000	12.848	1,30
			415	Naknade troškova za zaposlene	1.296.640	1.296.640	644.962	49,74
			421	Stalni troškovi	1.730.000	1.730.000	1.728.525	99,91

			422	Troškovi putovanja	2.200.000	3.200.000	2.483.809	77,62
			423	Usluge po ugovoru	4.900.000	6.900.000	6.896.777	99,95
			425	Tekuće popravke i održavanje	80.000	880.000	609.824	72,95
			426	Materijal	1.700.000	1.744.000	1.743.682	99,98
			511	Zgrade i građevinski objekti	223.000	223.000	115.088	51,61
			512	Mašine i oprema	250.000	250.000	227.320	90,93
				UKUPNO ZA RAZDEO:	92.247.657	92.248.657	51.854.564	56,21

8. PREDLOZI I PREPORUKE NARODNOJ SKUPŠTINI U CILJU POBOLJŠANJA POLOŽAJA GRAĐANA U ODNOSU NA ORGANE UPRAVE

Zaštitnik građana predlaže i preporučuje Narodnoj skupštini da prilikom usvajanja zakona kojima se uređuju pitanja od značaja za zaštitu prava građana, insistira da odredbe koje tretiraju ljudska prava i slobode budu dosledno usaglašene sa savremenim međunarodnim standardima. Tom prilikom, posebnu pažnju je potrebno obratiti na zakone kojima se u pravni sistem uvode evropski standardi i usvajaju vrednosti savremenog društva, a pre svega onih koji su uslov za liberalizaciju viznog režima, tzv. „beli šengeni“. Takođe, svi zakoni koji se usvajaju trebalo bi da

budu realistični, odnosno ostvarivi u uslovima globalne ekonomske krize i ukupne situacije u kojoj se Srbija nalazi.

Takođe, Zaštitnik građana preporučuje da nadležni organi u svom radu primenjuju odgovarajuće mere koje bi, direktno ili indirektno, trebalo da dovedu do poboljšanja položaja građana u odnosu na organe uprave, i to posebno:

- Pri predlaganju i donošenju novih zakona nužno je insistirati na mehanizmima i garancijama za njihovo ostvarivanje u praksi i nadzor nad njihovim sprovođenjem;

- Dostupnost svih državnih organa i javnih službi građanima, bez diskriminacije u pogledu mesta življenja treba unaprediti;

- Nove propise od značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava, pre svih Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o udruženjima građana, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o izborima i radu nacionalnih saveta nacionalnih manjina i druge, potrebno je bez odlaganja usvojiti i sprovoditi;

- Dodatne značajne međunarodne konvencije i ugovore, poput Konvencije o naknadi žrtvama nasilnih zločina, revidirane Evropske socijalne povelje itd., potrebno je potpisati i ratifikovati;

- Ustavnu ambivalentnost u pogledu „vlasništva“ mandata narodnog poslanika potrebno je razjasniti;

- Kvalitet i obim sprovođenja sloboda i prava iz socijalne, ekonomske i kulturne sfere života potrebno je unaprediti, posebno uklanjanjem administrativnih prepreka, povećanjem transparentnosti i doslednosti u radu izvršnih organa;

- Efekte reforme sudstva na ostvarivanje prava na pošteno i pravično suđenje, posebno na suđenje u razumnom roku, kao i izvršenje sudske odluke u zakonskom roku potrebno je pratiti;

- Potrebno je uspostaviti celoviti sistem institucionalne i zakonske zaštite žena od porodičnog i drugih vidova rodno zasnovanog nasilja, kao jednog od najdrastičnijih vidova kršenja osnovnih ljudskih prava žena na život, telesni integritet, dostojanstvo, zaštitu od mučenja i drugog nečovečnog i degradirajućeg postupanja i slično;

- Svako nasilje nad decom edukativnim merama predupređivati i na odgovarajući način sankcionisati;

- Nasilje i rasizam prema romskoj deci najstrože kažnjavati;

- Uspostaviti centralizovanu bazu podataka o slučajevima nasilja nad decom;

- Unaprediti rad organa starateljstva (centara za socijalni rad) koji imaju ključnu ulogu u postupku razvoda braka i privremene dodele starateljstva nad decom jed-

nom od roditelja;

- Uložiti znatno više sredstava u obrazovanje, uz istovremeno unapređivanje školskih programa i vraćanje dostojanstva i poštovanja integriteta dece i nastavnika u školi i van nje;

- Unaprediti zakonsku regulativu u oblasti prava nacionalnih manjina, posebno propise koji uređuju pravo na obrazovanje, službenu upotrebu jezika i pisma, očuvanje kulturnog identiteta, informisanje, delotvorno učešće u političkom i javnom životu, i drugo;

- U pojedinačnim slučajevima etničkog nasilja odlučnije reagovati i efikasnije identifikovati, procesuirati i sankcionisati počiniocima;

- Utvrditi broj pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru;

- Preduzeti temeljnije i praktičnije mere za unapređivanje položaja pripadnika romske nacionalne manjine, posebno u oblasti obrazovanja, stanovanja, zdravlja, građanskih statusa i dr., jer je njihov položaj upadljivo i permanentno najteži;

- Eliminacija diskriminacije i drugih kršenja sloboda i prava pripadnika ranjivih delova populacije, naročito onih koji su višestruko ranjivi (deca, pripadnici nacionalnih manjina, osobe sa invaliditetom, lica lišena slobode, istopolno orijentisana, biseksualna i transrodna lica itd.) zahteva iskren i istrajan pristup;

- Seksualnim manjinama, koje se suočavaju s brojnim predrasudama i diskriminacijom, potrebno je omogućiti ostvarivanje garantovanih ljudskih prava i sloboda, uključujući i slobodu okupljanja;

- Učešće osoba sa invaliditetom u javnom, političkom i kulturnom životu, posebno u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i radnih odnosa, kao i zdravstvene zaštite unaprediti svestranim merama;

- Deci sa invaliditetom i njihovim roditeljima olakšati dostupnost neophodnim tretmanima i pomagalima;

- Omogućiti ostvarivanje svih prava iz korpusa prava pacijenata (uključujući i pravo na efikasan prigovor na kvalitet pružene usluge ili postupak radnika zdravstvene ustanove);

- Sistemskim merama poboljšati uslove u zatvorskom sistemu (povećanjem kapaciteta – izgradnjom novih zatvora, omogućavanjem prirodne osvetljenosti i boravka na svežem vazduhu u dovoljnom trajanju, podizanjem nivoa zdravstvene zaštite zatvorenika i pritvorenika, unapređivanjem uslova za četrdesetosmočasovno zadržavanje u pojedinim policijskim stanicama);

- Razvijati koncept alternativnog izvršavanja zavodskih sankcija, posebno kod maloletnih počinitelja;

- Pojačati saradnju zatvorskih ustanova sa institucijama socijalne zaštite i civilnog društva kako bi lica lišena slobode mogla da se reintegrišu u slobodno društvo;
- Radi brže i potpunije zaštite prava lica lišenih slobode potrebno je podići efikasnost kontrolnih mehanizama, kako internih, tako i eksternih;
- Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (obaveza na osnovu Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture UN) potrebno je ustanoviti. To može biti, i opravdano je da bude, Zaštitnik građana;
- Omogućiti izbegličkoj i iseljeničkoj populaciji da efikasno ostvare svoja garantovana prava u Srbiji;
- Potrebna je odlučna i sistemska zaštita branitelja i braniteljki ljudskih prava, u skladu sa međunarodnim dokumentima koje predviđaju odgovornost države za njihovu zaštitu i bezbedno obavljanje aktivnosti, umesto dosadašnje situacije ad hoc reagovanja na konkretne napade;
- Potrebno je obezbediti poreske olakšice za nevladine, neprofitne organizacije koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava, kako bi bio uspostavljen jači okvir za slobodu udruživanja i aktivnosti u tom domenu;
- Potrebno je nastaviti uvođenje obrazovanja o ljudskim pravima u nastavne planove za obuku policijskih snaga, kao i sudija i pravnika.
- Saglasno uporednoj praksi ogromne većine država, ne osnivati specijalizovane parlamentarne ombudsmane, jer to vodi inflaciji i snižavanju autoriteta najviših kontrolnih institucija, zbunjivanju građana, preplitanju nadležnosti, prebacivanju odgovornosti sa izvršne vlasti na institucije bez izvršnih ovlašćenja, i povezano je sa velikim troškovima. Umesto toga, potrebno je podstaći osnivanje sektorskih ombudsmana na nivou autonomnih oblasti ostvarivanja prava (pacijenti, potrošači, studenti, bankarski sistem itd.), kojima će nacionalni ombudsman moći biti efikasna i snažna institucionalna nadogradnja;
- Mehanizme unutrašnje kontrole u državnim organima potrebno je jačati u cilju vršenja internog nadzora nad ostvarivanjem prava građana;
- Inspekcijske mehanizme kontrole zakonitosti akata poslodavaca potrebno je osnažiti;
- Potrebno je podstaći širenje mreže lokalnih ombudsmana i jačanje njihovih kancelarija, u cilju ravnomernije i dostupnije zaštite njihovih prava pred organima lokalne samouprave u vršenju svojih izvornih nadležnosti;
- Instituciji nacionalnog ombudsmana potrebno je, tri i po godine od donošenja Zakona o Zaštitniku i godinu i po dana od izbora ombudsmana, obezbediti normalne uslove za rad – pre svega odgovarajući prostor.

Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2008. godinu objavljuje se u

„Službenom glasniku Republike Srbije“.

Broj 45-47/09
U Beogradu, 16. marta 2009.
godine

Zaštitnik građana,
Saša Janković, s. r.