



Centar za istraživanje etniciteta
Ethnicity Research Center

**ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОСТУПАЊЕ
ОМБУДСМАНА У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ
У ВЕЗИ СА ДИСКРИМИНАТОРНИМ
ПОСТУПАЊЕМ, ОДЛУЧИВАЊЕМ И
ПОНАШАЊЕМ**

Београд, септембар 2019.

ПРЕПОРУКЕ

1. Јачање капацитета локалних омбудсмана кроз кадровско оснаживање и побољшање услова рада

Већина локалних омбудсмана нема стручну службу која би му пружала подршку у раду, већ омбудсман у ЈЛС сам спроводи све надлежности утврђене одлуком којом је установљен. Овакав начин рада је по правилу уочљивији у мањим и неразвијеним ЈЛС. Због оваквог решења дешава се да услед спречености доласка на посао (теренски рад, обука, оправдани лични разлози) у канцеларији нема ко да прими притужбу грађана. У већим ЈЛС (градовима) у којима су установљени локални омбудсмани углавном је више запослених у канцеларији али је и већи број обраћања грађана (већи број грађана неминовно значи и већи број притужби) те би и у том случају требало размотрити који је оптималан број запослених сарадника. У вези са тим требало би имати у виду да већина одлука којим се установљава локални омбудсман, поред тога што дефинише њихову надлежност „да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе“¹, подразумева и то да предузимају и активности које се односе на праћење међународних стандарда о људским правима у локалној самоуправи², посредују у мирном решавању спорова, иницирају и организују обуке у области људских права, поступају по сопственој иницијативи и др.

У мањим ЈЛС локални омбудсмани не располажу са одговарајућим простором и основним технолошким и техничким условима рада. На тај начин грађани не могу да поднесу притужбу или да остваре контакт са локалним омбудсманом независно од сазнања локалних власти (на које се најчешће притужују), нити им је обезбеђено право на квалитетну правну заштиту права.

Рационално кадровско оснаживање институције (канцеларије) омбудсмана у ЈЛС значило би њихово ефикасније и ефективније бављењем основним надлежностима, али и унапређењем заштите људских права на локалном нивоу.

¹ Члан 97 Закона о локалној самоуправи (Службени гласник Републике Србије, бр. 22/2009).

² Одлука о локалном омбудсману Града Зрењанина, Службени лист града Зрењанина, бр. 23 од 27. септембра 2019 (<http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Gradska%20vlast%20dokumenti/Lokalni%20ombudsman/Odluka%20Lokalni%20ombudsman%2027%2009%202019.pdf>); Одлука о локалном омбудсману Града Панчева (http://www.panc_evo.rs/sadržaj/uploads/2019/07/Odluka-o-lokalnom-ombudsman.pdf?cir=lat); Одлука о локалном омбудсману Града Сомбора, Службени лист Града Сомбора бр. 5/2019 (<https://www.sombor.rs/wp-content/uploads/2019/04/ODLUKA.pdf>) и друге.

2. Развој капацитета за поступања у вези са заштитом људских права и борбом против дискриминације

Према Уставу Републике Србије³ и Закону о локалној самоуправи општина се „стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, родној равноправности, као и о јавном информисању у општини“.⁴ Међутим, осим општих механизма заштите људских и мањинских права који су установљени на националном нивоу у ЈЛС нису развијени посебни механизми преко којег би општина самостално, у складу са законом, обезбедила ефикасан систем остваривања и заштите људских права.

Изузетак су институције установљене Законом о локалној самоуправи: локални омбудсман (чл. 97) и савет за међунационалне односе који се оснива у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе (чл. 98).

Основна надлежност локалног омбудсмана је да контролише правилност и законитост рада органа локалне самоуправе, а, како је речено у препоруци бр. 1, одлукама о оснивању ЈЛС им приписују и надлежности који се односе на заштиту и унапређење људских права. Остваривање, заштита и унапређење људских права подразумева и делатности и активности које се односе на примену међународних стандарда у вези са забраном и елиминисањем дискриминације и развој локалних антидискриминационих политика. Поред тога, у Републици Србији постоје посебни закони⁵, посебни делови и чланови у законима⁶ и други прописи⁷ којима се забрањује и спречава дискриминација или се отклањају њене последице. Надлежност над контролом органа јавне власти у вези са поменутиим законима и прописима које не доноси орган у ЈЛС остварује Заштитник грађана Републике Србије, а у појединим случајевима и Заштитник грађана АП Војводина, али грађани та права остварују у локалној самоуправи у којој национални и покрајински заштитник грађана немају своје канцеларије, нису у свакодневном непосредном контакту са грађанима и због тога би локални омбудсмани којима се грађани најчешће обраћају требало да развију посебне вештине и стекну специфична

³ Члан 190, став 3 Устава Републике Србије.

⁴ Члан 18, тачка 10.

⁵ Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом („Службени гласник Републике Србије“, бр. 33/2006 и 13/2016); Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (Службени гласник Републике Србије“, бр. 36/2009 и 32/2013); Закон о равноправности полова (Службени гласник републике Србије“ бр. 104/2009); Закон о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 - др. закон, 97/2013 - одлука УС и 47/2018) и друго.

⁶ Чланови 18 до 23 Закона о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење); члан 111 Закона о основама система образовања и васпитања /“Службени гласни Републике Србије“, бр. 88/2017, 27/2018- др. закони и 10/2019); члан 11 Закона о здравственој заштити („Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2019) и други.

⁷ Правилник о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама, („Службени гласник РС“, бр. 22/2015); правила која се доносе приликом уређења гласања особа са инвалидитетом (www.beograd.rs/images/data/dad13a8232e7a06072a5cac7491caede441977944_1.pdf)

знања у области остваривања, заштите и унапређења људских права и борбе против дискриминације како би грађане упућивали на за њих најцелисходније поступке остваривања и заштите прва.

Оснаживање локалних омбудсмана да стичу поменута знања и вештине је у духу са Препоруком бр. 7 Европске комисије за борбу против дискриминације (ECRI)⁸ и са Конвенцијом о елиминисању свих облика расне дискриминације УН (CERD).⁹

⁸ <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7>

⁹ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

3. Јачање сарадње са државним органима задуженим за борбу против дискриминације и заштиту људских права

Јачање сарадње са Повереником за заштиту равноправности, Заштитником грађана Републике Србије, Заштитником грађана АП Војводина, Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Агенцијом за борбу против корупције и Регулаторним телом за електронске медије допринело би да локални омбудсмани отворе линије директне комуникације са телима која су задужена за борбу против дискриминације и заштиту људских права чиме би се у најбољем интересу грађана омогућило правовремено и ефикасно остваривање и заштита људских права. Индиректно, јачање сарадње би допринело јачању институције локалних омбудсмана, допринело би јачању њихове независности у локалној заједници, а самим тим и бољем и ефикаснијем раду и поступањима органа власи у ЈЛС пред којима грађани остварују права.

Заштита људских права се, кроз Паришке принципе,¹⁰ врши кроз активности којима се утврђује одговорност за повреде људских права, међу које спада и дискриминација. У ту сврху предузима се праћење остваривања људских права, испитивања, спровођења поступака истрага и слично. Међутим, Паришки принципи, које је 1993. године усвојила Генерална скупштина Уједињених нација упућују и на статус националних/државних институција за промоцију и заштиту људских права. Реч је о минималним међународним стандардима за успостављање државних институција за људска права. Ови принципи захтевају да институције за заштиту људских права имају што шире могући мандат, утврђен Уставом или законом, и треба да садржи како промоцију, тако и заштиту људских права, уз навођење специфичних одговорности које институције испуњавају. У нашем систему такав статус има Заштитник грађана Републике Србије.

Када је реч о остваривању и заштити права људских права Заштитник грађана Републике Србије (<https://www.ombudsman.rs>) остварује надлежности у вези са контролом рада органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса РС, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана има право да предлаже законе из своје надлежности и овлашћен је да Влади односно Народној скупштини подноси иницијативе за измену или допуно закона и других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима. Свако физичко или правно, домаће или страно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе притужбу Заштитнику грађана.¹¹ Заштитник грађана, према члану 6 Закона о заштитнику грађана¹² обезбеђује одређена специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом.

¹⁰ https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/pdf/medjunarodni/pariska_povelja_za_novu_europu.pdf

¹¹ <https://www.ombudsman.rs/index.php/prituzba>

¹² Закон о заштитнику грађана, Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007.

Законом о забрани дискриминације установљен самостални државни орган Повереник за заштиту равноправности (<http://ravnopravnost.gov.rs>), чији је задатак да спречи све видове, облике и случајеве дискриминације, заштити равноправност физичких и правних лица у свим областима друштвених односа, као и да врши надзор над применом прописа о забрани дискриминације и унапређује остваривање и заштиту равноправности. Повереник за заштиту равноправности овлашћен је да спроводи поступак по притужбама у случајевима дискриминације особа или групе особа које повезује исто или лично својство, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима дискриминације и изриче законом утврђене мере (опомена, извештавање јавности).¹³

Законом о забрани дискриминације уведен је посебан парнични поступак за заштиту од дискриминације. Свако ко је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу суду, поступак је хитан. Кривично правна заштита дефинисана је одредбама Кривичног законика, али постоје такође и поједина кривична дела која су одређена посебним законима.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности, који штити остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У извршавању ове надлежности, Повереник је овлашћен да: решава по жалбама против решења органа власти којима су повређена права уређена Законом, односно по жалбама због непоступања органа власти по захтеву тражиоца информација или онемогућавања на други начин остваривања овог права; прати поштовање обавеза органа власти утврђених Законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе; даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја; предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада; предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене Закона; обавештава јавност о садржини и правима утврђеним у Закону; има право приступа и увида у сваки носач информација на који се односи чл. 26. ст. 23 Закона; покреће поступак за оцену уставности и законитости закона и других општих аката.

Ова два државна органа, уз Покрајинског заштитника грађана који је основан Одлуком скупштине АП Војводина,¹⁴ су основни механизми за заштиту људских права и борбу против дискриминације. Сарадња са локалним омбудсменима би им омогућила непосредан увид у проблеме у вези са остваривањем људских права и праксом дискриминације и институционалним и друштвеним околностима који на ове процесе утичу. Ова сарадња је потребна тим пре што се истраживања о перцепцији дискриминацији спроводе ретко и подаци потребни за планирање антидискриминационих политика не постоје.

У вези са јачањем сарадње локалних омбудсмана и државних органа који су задужени за заштиту људских права је и „немоћ” локалних органа власти пред дискриминацијом која се испољава у друштву. Основ ове дискриминације су личне и друштвене предрасуде. Оне су

¹³ <http://ravnopravnost.gov.rs/diskriminacija/prituzba-zbog-diskriminacije/>

¹⁴ https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/132/Pso_o_Pokrajinskom_zastitniku_gradjana-ombudsmanu.pdf

бројне и различите за сваку „рањиву“ групу. Предрасуда је став, мишљење или процена која није заснована на истини или озбиљном промишљању. Стереотипи из којих предрасуде проистичу су уверења да се сви припадници одређене групе људи понашају једнако или да имају исте особине.

Стереотипи су слика о одређеним групацијама и то најчешће негативна слика., а њих конструишемо сваки пут приликом генерализације појмова.

Дискриминација представља поступке који проистичу из наших предрасуда и стереотипа и она увек инсистира на неоправданим разликама. Уколико је особа третирана неправедно и на своју штету, само зато што припада одређеној групи људи, то је негативна дискриминација. Кроз порицање одређених права, дискриминација резултира неједнакошћу, подређеношћу и/или одузимањем политичких, образовних, друштвених, економских и културних права. Дискриминација има много облика и не мора увек бити уочљива или јасна. Врло често се индиректно примењује, јер је директна дискриминација кажњива законом. Са друге стране, дискриминација се често дешава а да је људи уопште нису свесни. Позитивна или афирмативна дискриминација омогућава правила која штите дискриминисане.

Директна дискриминација је када се нека особа неправедно третира на основу одређеног атрибута. То је третман који је очигледно неправедан и неједнак и обично је регулисан законом. У овакву дискриминацију спада угрожавање људских права, као што су право на живот, рад, образовање. . .

Други облици нису тако јасни и уочљиви. Често се односи на говор или понашања, праксу и обичаје, који се наводно примењују на све али заправо имају за циљ неједнако третирање неке групе.

Поменуто групе се називају дискриминисаним, рањивим, мањинским или маргинализованим групама. За особе које не припадају тим групама кажемо да су доминантне или већинске групе. Један од најчешћих узрока предрасуда и дискриминације је незнање. Уколико више знамо лакше нам је да разумемо. Такође један од узрочника је страх. Стрaховање како нешто што се дешава другима може утицати на нас. На тај начин постајемо рањиви. Отклањајући страхове смањује се рањивост и предрасуде.

Друштвена средина има утицај на стварање предрасуда, као и васпитање и осећај моћи који могу имати велики удео у стварању предрасуда и дискриминаторног мишљења.

Површни увид у комплексност борбе против дискриминације упућује да је реч о политици која обухвата све јавне и друштвене ресурсе и остварује се кроз доследно спровођење међусобно повезаних мера и активности у јавним политикама. У таквим условима формалне и неформалне везе националних и локалних „заштитника људских права“ су искључиво у најбољем интересу грађана.

4. Јачање сарадње са организацијама цивилног друштва

Организације цивилног друштва у Србији имају одређено искуство, али не и довољно капацитета, у вези са борбом против дискриминације. Међу основним алатима, које би могли да користе и локални омбудсмани, су превенција од дискриминације и промоција инструмената и механизма заштите људских права и антидискриминаторних политика.

Организације цивилног друштва прикупљају директно или посредно информације о случајевима и појавама дискриминације и кршењу људских права. Рад са маргинализованим групама (Роми, присилни мигранти, LGBT особе, особе с инвалидитетом, старији, жртве насиља) омогућава препознавање дискриминације. До ових информација се не долази увек директно, односно притужбом на дискриминацију или повреду права, већ посредно кроз разговоре на радионицама, фокус групама и другим облицима групног и индивидуалног рада са грађанима.

Према Паришкој повељи промоција људских права подразумева активности (едукације, заговарања, тренинзи, истраживачко-аналитички послови, документација притужби на кршење људских права и дискриминацију, сарадња са медијима...) које су доприносе успостављању друштва у којем се људска права поштују и суштински разумеју.

Поједине организације цивилног друштва су се оспособиле за заступање грађана пред судовима у вези са повредама људских права или за саветодавну помоћ приликом судских поступака. Њихове експертизе су вредан ресурс како грађанима, тако и институцијама о основним проблемима у вези са проблемима људских права с којима се рањиве групе суочавају. У том смислу локални омбудсмани би требало да користе ресурсе цивилног друштва јер су и њихове активности одраз јавних проблема.

Организације цивилног друштва су развиле одређене канале комуникације са локалним и националним медијима, што није случај са локалним омбудсменима. Такође, евиденције о случајевима дискриминације и повредама људских права појединих организација цивилног друштва су установљене, вођене и заштићене у складу са стандардима и прописима, што такође није случај са сличним евиденцијама локалних омбудсмана, уколико уопште и воде такве врсте евиденција.

Не би требало занемарити ни чињеницу да су многе организације цивилног друштва посвећене и специјализоване за остваривање појединих људских права (социјална, економска, национална, женска, дечија, ОСИ) и заштити права „рањивих“ група и лицима која су потенцијалне жртве дискриминације. Сарадња локалних омбудсмана са таквим организацијама доприноси пуном остваривању људских права. На овај начин се унапређује доступност различитих информација о остваривању и заштити људских права и борби против дискриминације. Мреже организација цивилног друштва су значајна полуга у заштити људских права и елиминисања дискриминације.

Организације цивилног друштва организују обуке и различите врсте едукација како би дизали свест о заштити људских права и охрабривали жртве да пријаве случајеве дискриминације. Поред тога, оне спроводе кампање које сигнификантно указују на различите појаве и облике

дискриминације. Локални омбудсмани из сарадње са организацијама цивилног друштва остварују бенефит јер стичу искуство и непосредна сазнања о проблемима због којих рањиве групе не могу да остваре права, због чега дискриминацију не пријављују, каква су искуства грађана у постдискриминационом периоду и да ли тада уживају институционалну подршку.

Из сарадње са организацијама цивилног друштва које у смислу члана 9 став 2 Закона о бесплатној правној помоћи¹⁵ пружају правну помоћ лицима која су биле жртве дискриминације стичу информације и знања која им омогућавају препознавање случајева посредне и директне дискриминације.

¹⁵ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 87/2018.

5. Јачање мреже локалних омбудсмана

Локални омбудсмани су 2016. године основали удружење локалних омбудсмана Србије (УЛОС) као непрофитну организацију која остварује делатности у области заштите и унапређења људских, грађанских и мањинских права и унапређења институције локалних омбудсмана.¹⁶

Удружење локалних омбудсмана основано је ради: заштите и унапређење људских, грађанских и мањинских права; унапређења и јачање институције локалних омбудсмана; организације и реализације едукативних активности локалним омбудсменима; информисања јавности и органа јавне власти о значају рада локалних омбудсмана; објављивања едукативних и пропагандних материјала (књиге, часописи, брошуре и друго) из области људских, грађанских и мањинских права; сарадње са органима, организацијама и заједницама, односно свим институцијама из области људских, и мањинских права као и развијања сарадње са организацијама које представљају угрожене друштвене групе; израде предлога, измена и допуна закона и других прописа из области људских, грађанских и мањинских права; израде модела правних аката неопходних за рад локалних омбудсмана; успостављања базе података неопходне за рад локалних омбудсмана; израде интернет презентације и система комуникације удружења и локалних омбудсмана; организације студијских путовања за потребе остваривања циљева удружења; сарадње са међународним организацијама; сарадње са локалним, регионалним и националним омбудсменима у свету и њиховим удружењима; афирмисања вредности људских, грађанских и мањинских права; заштите и унапређења независности и самосталности локалних омбудсмана; израда кодекса локалних омбудсмана; организовање активности на плану афирмације људских, грађанских и мањинских права и толеранције међу омладином; сарадње са јавним властима у вези са положајем и радом локалних омбудсмана и друго.

УЛОС је конституисан на основу Статута (<http://www.ulos.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/statut.pdf>), а чланице настоје рад и поступању да уреде Етичким кодексом (<https://www.ulos.org.rs/o-nama/eticki-kodeks/>).

Јачање удружења које има циљеве да развије појединачне капацитете локалних омбудсмана је важно јер је једина иницијатива која настоји да на осигура развој ових институција, осигура независност њиховог рада и најважније, обезбеди њихову сврсисходност у односу на заштиту права грађана.

¹⁶ <http://www.ulos.org.rs/o-nama/>

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Нормативни основ

Уставом Републике Србије гарантовано је да су пред Уставом и законом сви једнаки. Да свако има право на једнаку законску заштиту без дискриминације, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.¹⁷

Закон о забрани дискриминације, као кровни закон у области спречавања и забране дискриминације, дефинисао је шта се сматра “дискриминацијом” или “дискриминаторним понашањем” – свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица и групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним односно претпостављеним личним својствима.¹⁸

Сви су дужни да поштују принцип једнакости људи. Нико нема право да врши дискриминацију, Обавезу од уздржавања вршења дискриминације имају сва физичка лица, као и сва правна лица – организације, предузећа, установе државни органи и други органи јавне власти.

Међутим, треба имати у виду то да осим уздржавања од дискриминације (тзв. негативна обавеза) постоји и обавеза предузимања одређених радњи у циљу спречавања или кажњавања дискриминације, те уколико, носилац ове обавезе који је по правилу орган јавне власти, не изврши своју обавезу, сматраће се да је поступио дискриминаторски.

Прописима је такође посебно забрањена дискриминација појединих категорија лица односно група, као што су националне мањине, особе са инвалидитетом, деца, пацијенти, жене.

Наиме, чланом 3 Закона о заштити права и слобода националних мањина забрањује се сваки облик дискриминације, на националној, етничкој, расној, језичкој, верској и свакој другој основи, према националним мањинама и лицима која припадају националним мањинама, а републички органи, органи аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе не могу доносити правне акте нити предузимати мере које су супротне овој забрани.

Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом уређује се општи режим забране дискриминације по основу инвалидности, посебни случајеви дискриминације особа са

¹⁷ Члан 21 Устава Републике Србије „Службени гласник РС”, број 98/06.

¹⁸ Члан 2 Закона о забрани дискриминације „Службени гласник РС”, број 22/09.

инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом. Органи јавне власти дужни су да особама са инвалидитетом обезбеде уживање права и слобода без дискриминације. Овим Законом је такође утврђен посебан парнични поступак за заштиту од дискриминације због инвалидности који се покреће тужбом од стране особе са инвалидитетом према којој је дискриминација извршена, њеног законског заступника или пратиоца особе са инвалидитетом у случају да је према њему извршена дискриминација.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом је закон којим се поред спречавања дискриминације особа са инвалидитетом приликом запошљавања, установљавају афирмативне мере у области запошљавања особа са инвалидитетом и предвиђају подстицаји за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада.

Посебну забрана дискриминације деце и малолетника гарантована је кроз неколико различитих закона који регулишу различите области (образовање, здравље, породично правни односи, малолетни учиниоци кривичних дела и др.).

Закон о заштити права пацијената¹⁹ гарантује пацијенту право на једнак приступ здравственој служби, без дискриминације у односу на финансијске могућности, место становања, врсту обољења, време приступа здравственој служби или у односу на неку другу различитост која може да буде узрок дискриминације.

Закон о равноправности полова забрањује дискриминацију према полу и роду. Законом су прописане мере које треба предузимати како би се спречила полна дискриминација у области запошљавања, социјалне и здравствене заштите, породичних односа, образовања, културе и спорта и у политичком јавном животу. Такође је прописан поступак судске заштите, односно правни поступак заштите лица изложених дискриминацији.

Механизми заштите

У Републици Србији институција заштитника грађана/омбудсмана установљена је три нивоа. На нивоу републике (Заштитник грађана Републике Србије), АП Војводини (Покрајински Заштитник грађана АП Војводина) и јединице локалне самоуправе (локални омбудсмани).

Сагласно члану 97 Закона о локалној самоуправи у јединици локалне самоуправе може се установити локални омбудсман који је овлашћен да независно и самостално контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Такође је прописана могућност да две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког локалног омбудсмана. Надлежности и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности локалног омбудсмана уређује се статутом и другим општим актом.

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 45/13, 25/19-др закон.

Институцију омбудсмана по природи карактерише заштита људских права, те се зато и сматра заштитником права грађана чији је циљ спречавање неправилности и незаконитости у поступању јавне управе према грађанима.

У пракси, локалне одлуке којима се установљавају локални омбудсмани, прописују шира овлашћења од оних која су прописана чланом 97 Закона о локалној самоуправи, те се одлукама најчешће утврђује и да локални омбудсман прати стање у органу, односно служби и других органа и организација, предузећа и установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, у циљу унапређења доброг управљања у ЈЛС, као и да иницира измене локалних прописа у складу са својим надлежностима.

У формално правно смислу, локални омбудсман не располаже обавезујућим инструментима који би представљали императив за орган јавне власти који контролише, те је утолико важније да својим ауторитетом, медијима и добром сарадњом обезбеди остваривање својих препорука, мишљења и предлога.

Ставови локалних омбудсмана саопштени на фокус групи и тренинзима

У извештајима локалних омбудсмана за 2018. годину (анализирано је 6 доступних извештаја) не може се наћи податак о томе колико се грађани жале због дискриминаторног понашања, односно дискриминације. Извештаји су углавном конципирани тако да се притужбе и представке, као и обраћања грађана класификују према органу или служби на који се они односе, а не према повреди права, услед чега недостаје податак о броју грађана који се обраћао због дискриминације.

Из извештаја се јасно може закључити на које органе и службе се грађани жале у локалним самоуправама али нема података о којој повреди права се ради (нпр. наводи се да се грађанин обратио због повреде права на рад, или повреде права на службену употребу језика, али без детаљнијег навођења да ли су у питању дискриминаторна поступања).

Међутим током пројекта одржана је фокус група (Пракса и проблеми у раду Заштитника грађана у ЈЛС у вези са заштитом грађана/ки од свих облика дискриминације) и два тренинга (Дискриминација у локалној заједници – како је препознати и како водити поступак; Дискриминација припадника/ца „осетљивих“ друштвених група у локалној заједници) посвећени утврђивању стања у вези обраћања грађана локалним омбудсменима у вези са дискриминацијом и развоју њихових капацитета у вези са препознавањем дискриминације и поступањима у складу са законом и овлашћењима и најзад, да се утврди на који начин локални омбудсмани сарађују са републичким и покрајинским омбудсменима и органима задуженим за заштиту равноправности и људских права.

Подаци који су прикупљени указују на то да се мали број грађана обраћа локалним омбудсменима због дискриминације, а и у случајевима када се неко обрати због дискриминаторног понашања, већина локалних омбудсмана не поступа по тим притужбама већ се притужиоци упућују на Повереника за заштиту равноправности или се прослеђује предмет на надлежност овом органу, а странка обавештава да је притужба прослеђена. Такође, већина локалних омбудсмана не води евиденцију по повреди права, услед чега не могу дати

тачан податак о броју грађана који им се обратe због ове повреде, али је општи утисак да су такве притужбе ретке. Мишљења су да разлог малог броја обраћања грађана због дискриминације лежи у томе што се многи непосредно обраћању Поверенику за заштиту равноправности али и тај што грађани (нарочито рањиве категорије становништва) не умеју да препознају дискриминацију нити имају знања о механизмима заштите права на равноправност. Поред тога грађани немају информације о инструментима и механизмима заштите од дискриминације, а немају ни одговарајућих сазнања о раду институције Заштитника грађана.

Када се ови ставови доведу у везу са подацима да је Повереник за заштиту равноправности у 2017. години примио 1.098, а 2018. години 1.407 притужби на повреду права на равноправност, те да је Заштитник грађана Републике Србије у истом периоду примио 4.129 (2017) и 3.338 (2018) притужби, може се закључити да се грађани не обраћају често овим институцијама. То указује или да дискриминација није учестала, односно да органи јавне власти не поступају дискриминаторно у великом броју случајева, или да се грађани из неког разлога не обраћају „независним државним“ органима ради заштите људских права. Упоредни подаци показују да је Заштитник грађана у 2013. години примио 5.042 притужби, а да их је окончао 4.705. Повереник за заштиту равноправности је исте године примио 763 притужбе.²⁰

Међутим, довођење у везу ових података са извештајима међународних и националних организација цивилног друштва указује на много чешће случајева испољавања дискриминације, односно повреде права равноправности посебно припадника „рањивих“ група.

Комитет правника за људска права (YUCOM) указује на то да упркос бројним законодавним и институционалним активностима које су предузете у испуњавању обавеза Србије за прикључење Европској унији у својој редовној активности пружања бесплатне правне помоћи свакодневно има прилике да чује искуства и проблеме грађана који су погођени дискриминацијом. Иако је од стране и државних и недржавних субјеката издат велики број приручника који се баве питањима појма и заштите од дискриминације, сведоци смо чињенице да они којима је ова заштита најпотребнија најчешће нису довољно информисани.²¹

Equal Rights Trust је у публикацији из 2019. године *Равноправност у пракси – примена антидискриминационих закона у Србији*²² утврдио да упркос усвајању антидискриминационих закона у Србији очигледна неравноправност и дискриминација опстају у свим областима живота. У студији се доказују недостаци у примени антидискриминационог оквира у Србији. Ти недостаци ограничавају ефективно остваривање права на равноправност и недискриминацију у пракси. Студија утврђује и истражује недостатак свести у јавности, високе судске трошкове, трајање поступака и неповерење у правосудје, уз још неке идентификоване недостатке важећег законодавног оквира. Сва ова спорна питања се могу решити, тако да студија даје низ

²⁰ Видети на сајту заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности Републике Србије, Редовни годишњи извештаји.

²¹ Дискриминација у Србији – пракса и изазови (<http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2019/02/Diskriminacija-u-Srbiji-praksa-i-izazovi.pdf>)

²² https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Serbia%20report_SRB.pdf

преорука држави у том циљу. Неке од преорука су посебно хитне, а то је да се донесе закон о правној помоћи који је у складу са антидискриминационим стандардима и да се спроведу обуке о антидискриминационом оквиру и да се спроводи мониторинг над његовом применом код јавних и приватних пружалаца услуга и оних који су надлежни за спровођење ЗЗД, укључујући и правосуђе.

У Нацрту Анализе ефеката, односно полазне основе за израду нове стратегије превенције и заштите од дискриминације 2020–2025. године²³ Министарство за рад, запошљавање борачка и социјална питања, односно његов Сектор за антидискриминациону политику и унапређење родне равноправности која је објављена 30. августа 2019. године указује се на димензије дискриминације и главна деловања у вези са њеном превенцијом и елиминацијом.

Београдски центар за људска права који припрема редовне годишње извештаје о стању људских права у Србији у Извештају за 2018. годину указује на то да ситуација у вези са остваривањем људских права у Србији није повољна упркос десетогодишњој пракси антидискриминационих политика.

Ставови локалних омбудсмана су да дискриминација постоји, да се са њом највише суочавају Роми, припадници националних мањина, особе са инвалидитетом, старији, а да су деца и жене изложене тешким облицима насиља и злостављања, али да таква поступања није лако доказати, да жртве из различитих разлога прикривају дискриминацију и злостављање. Грађани им се не обраћају јер не знају како би им помогли, а и саме надлежности локалних омбудсмана су ограничене. Поред тога, локални омбудсмани немају ни кадровски, ни стручни капацитет да се на прави начин суоче са превенцијом и борбом против дискриминације.

²³https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-8/Анализа%20ефеката%20односно%20полазне%20основе%20за%20израду%20нове%20Стратегије%20превенције%20и%20заштите%20од%20дискриминације%20од%202020.%20до%202025.%20године_0.pdf

ЗАКЉУЧАК

Рад органа јавна власти у локалним самоуправама је веома често критикован. У медијима се указује се проблеме у вези са прекорачењем надлежности функционера и запослених у градским и општинским органима власти, помињу се корупција, незаконита и неправилна поступања и слично. Заштитник грађана Републике Србије је у 2018. години примио 12,72% притужби које се односе на повреде права грађана које су учинили запослени у локалним администрацијама, а у 2017. години тај проценат је износио 10,22%. У извештајима Повереника за заштиту равноправности нема података о повредама права на равноправност, односно дискриминацијом грађана у локалним самоуправама, али с обзиром на то да је у 2018. години највећи број притужби поднет против државних органа, односно органа јавне власти (50,5%), а да су повреде разврстане и по регионима из којих су притужбе пристизале претпоставља се да не мали број повреде овог права чине органи у јединици локалне самоуправе.

Такође, како стање у вези са остваривањем и заштитом људских права и, генерално културом људских права, у нашој земљи није задовољавајуће, постоји пуно простора за посвећен и континуиран рад државних, покрајинских и локалних органа који се старају о заштити људских права и правилности и законитости рада органа јавне власти. Међу њима, улога локалних омбудсмана је специфична и веома значајна, али истовремено и запостављена. Међутим, уз сво разумевање рада и доприносе Заштитника грађана Републике Србије, Покрајинског заштитника грађана у АП Војводина и Повереника за заштиту равноправности Републике Србије грађани се са проблемима остваривања права суочавају у локалним заједницама, у непосредном животном и радном окружењу. Шта више, пре него што су им права повређена грађани би требало да имају свест и сазнања о правима која им припадају, поуку о томе на који начин да их заштите и да их остварују за њих на најекономичнији, најефикаснији и најцелисходнији начин. Државне и покрајинске институције колико год се трудиле да повременим радом у локалним самоуправама омогуће грађанима ефикаснију заштиту њихових права кроз непосредни контакт, то не могу да остваре с обзиром на централистичко устројство органа.

Локални омбудсмани су свакодневно у контакту са грађанима и органима јавне власти пред којима они остварују права. Поред формалних притужби које добијају и поступања које предузимају по основу прописаних надлежности локални заштитници грађани се свакодневно суочавају са грађанима који указују на проблеме који директно или посредно утичу на остваривање признатих права, равноправност, најзад, на квалитет живота и рада у непосредном окружењу. Омбудсмани у локалним самоуправама, поред, како је речено, прописаних надлежности, и сада неформално упућују грађана на органе и поступке како би остварили своја права, али потенцијал ових тела је знатно већи. Због тога би требало размислити да се или изменама Закона о локалној самоуправи, или доношењем посебног закона о локалном омбудсману (заштитнику грађана) у ЈЛС уреди начин њиховог избора, независност, надлежности и однос са поменутиим државним и покрајинским органима. Посебно би требало размислити на који начин локални омбудсмани могу деловати превентивно у

локалној самоуправи у вези са остваривањем и заштитом људских права и спречавање дискриминације, као и унапређењем културе људских права.

Статутима локалне самоуправе локалним омбудсменима одређују и ове надлежности, али капацитет ових тела укључујући и људске ресурсе не омогућава им да грађанима пружају квалитетну услугу.

У вези са спречавањем и борбом против дискриминације локални омбудсмани немају директне надлежности, али спроведено истраживање указује на то да се у раду често суочавају са притужбама грађана који сматрају да су дискриминисани по неком од основа. Грађани често и не умеју да препознају и дефинишу дискриминаторно поступање, да покрену поступак пред Повереником или судом и помоћ омбудсмана у локалној заједници им је драгоцена. Поред тога, поступања локалних органа власти која представљају дискриминацију у неким случајевима, посебно у мањим срединама, су изазвана незнањем и патријархалним друштвеним обрасцима и деловање локалних омбудсмана на развијање културе људских права и поштовање правила добре управе допринело би ефикаснијем и правилнијем раду управе и бољем остваривању права грађана.

Положај и рад локалних омбудсмана би требало свеобухватно истражити и наћи начин да им се у систему обезбеди улога која на ефикасан начин доприноси како остваривању и заштити права грађана, укључујући и елиминисање дискриминације, тако и унапређењу рада локалних органа власти.



Истраживање и писање Препорука подржала је Канцеларија за људска и мањинска права
Владе Републике Србије.

Саопштени ставови нису нужно и ставови Канцеларије.