



Европска унија



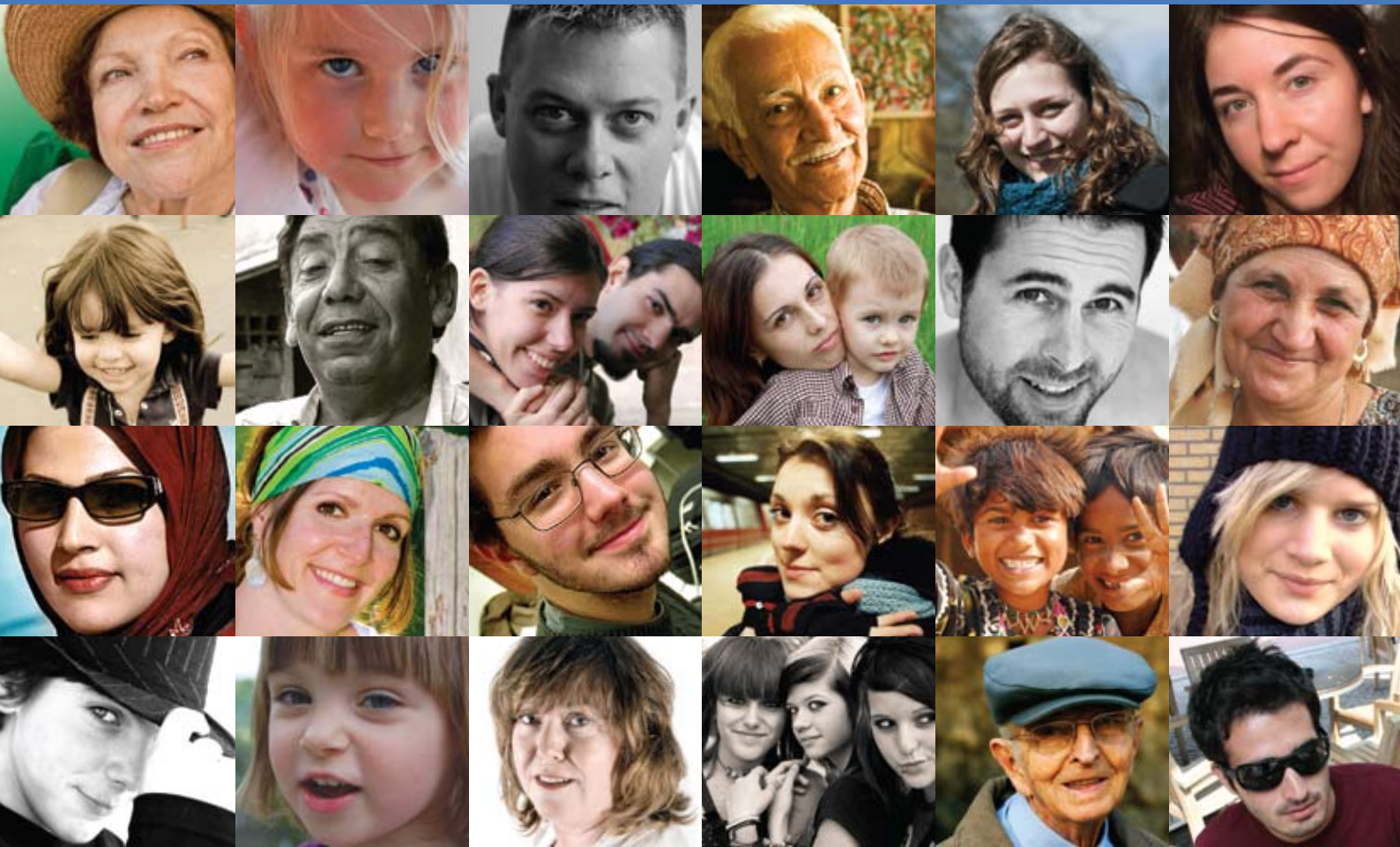
Република Србија
Министарство рада
и социјалне политике



Србија

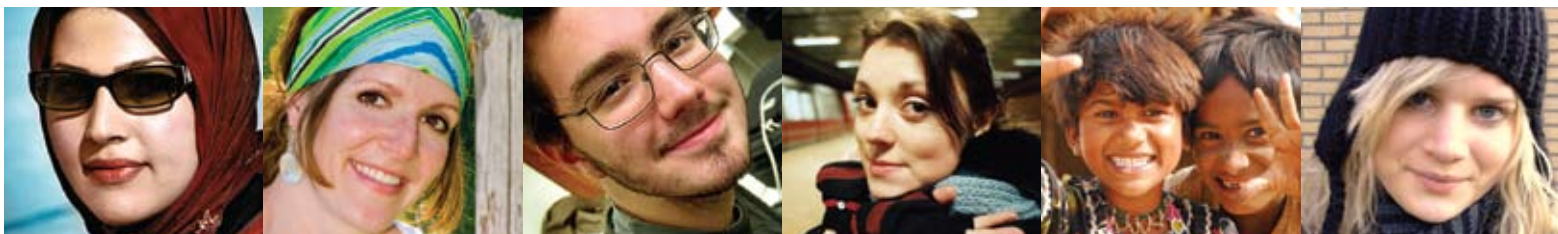
Анализа почетног стања

у области институционалних капацитета за спровођење
антидискриминационог законодавства у Србији



Пројекат “Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији” спроводи се у сарадњи Програма Уједињених нација за развој и Министарства рада и социјалне политике Републике Србије, а уз финансијску помоћ Европске уније.





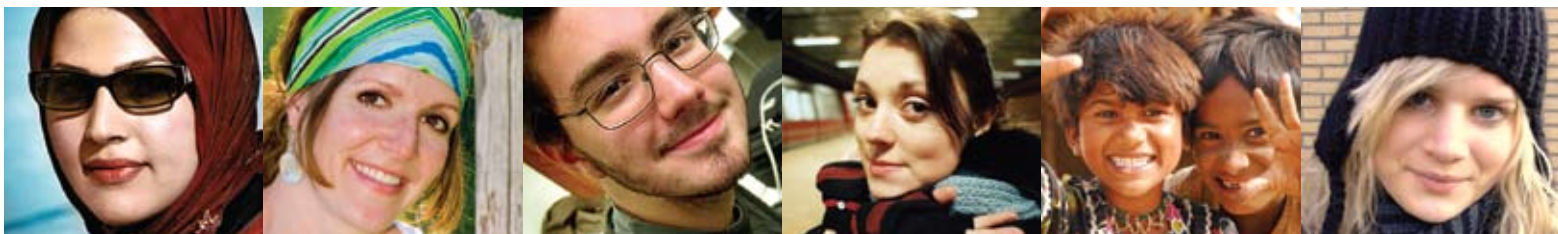


Анализа почетног стања

у области институционалних капацитета за спровођење
антидискриминационог законодавства у Србији

Јул 2009. године







Садржај

I.	Резиме	6
II.	Кратак преглед кључних институција Владе релевантних за антидискриминационо законодавство	7
III.	Закон о забрани дискриминације	8
IV.	Организације цивилног друштва, институције Владе и јавно мњење	8
V.	Развој капацитета за мониторинг и извештавање о Закону о забрани дискриминације	13
VI.	Изградња капацитета у правосуђу	15
VII.	Министарство за људска и мањинска права	16
VIII.	Канцеларија заштитника грађана	19
IX.	Министарство рада и социјалне политике	21
X.	Оснивање институције повереника за заштиту једнакости	23
	Анекс 1	25
	Анекс 2	25
	Анекс 3	26





I. Резиме

Како би помогао Влади Србије да усклади своје законодавство са европским стандардима, UNDP је, уз подршку Европске комисије, у оквиру пројекта „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“, пружао подршку у изради оквирног Закона о забрани дискриминације. Друга компонента овог пројекта усмерена је на пружање „институционалне подршке агенцијама и телима укљученим у спровођење постојећег и будућег антидискриминационог законодавства.“¹

Иако широм Србије постоје бројне организације, владине и невладине, које се раде са угроженим групама, бавећи се и питањима дискриминације, свеукупну одговорност за спровођење Закона о забрани дискриминације има Влада РС. Стога се ова Анализа почетног стања² фокусира на способност Владе да обавља мониторинг, евалуацију и извештавање у вези са спровођењем закона. Србија има обимно антидискриминационо законодавство, али примарни циљ Анализе почетног стања односиће се на оквирни закон о забрани дискриминације. Претпоставља се да ће већина препорука које се односе на овај закон важити и за остало законодавство у овој области (Закон о равноправности полова, Закон о запошљавању особа са инвалидитетом итд.). Тренутно постоје три кључна тела Владе чији капацитети и сарадња имају пресудни значај за мониторинг и извештавања о новом закону: Министарство за људска и мањинска права, Министарство рада и социјалне политике и заштитник грађана. Четврто тело, Комисија (повереник) за заштиту једнакости, треба да буде основано следеће године. Један од изазова у развоју институционалних капацитета поменутих тела представља преклапање надлежности када је реч о мониторингу и извештавању у вези са новим Законом о забрани дискриминације.

Истовремено, веома је значајно подизање свести државних актера на свим нивоима како би се држава спречила да убудуће крши закон и како би се државни актери оспособљавали да препознају и делотворно реагују на случајеве дискриминације када се они десе. Развој капацитета ресорних министарстава за

обављање мониторинга, извештавање и спровођење закона у оквиру својих надлежности значајно ће допринети даљем развоју антидискриминационе политике у Србији, па зато и интеграција такве политике у препоручене активности има пресудни значај. Учешће стручњака за област забране дискриминације из невладиног сектора у свим активностима допринело би преносу знања и бољој сарадњи између Владе и сектора цивилног друштва.

Пошто се ради о потпуно новом закону, постоји огромна потреба да се широка јавност информише о правима која тај закон садржи. Недавна анкета јавног мњења о питањима дискриминације у Србији³ те анкета спроведена међу организацијама цивилног друштва и државним телима указују на значај информисања шире јавности и обуке државних актера, посебно на локалном нивоу.

Тренутно не постоје никакви формални механизми за мониторинг и извештавање о спровођењу Закона о забрани дискриминације, а координација на нивоу Владе је слаба. Способност за процену делотворности закона захтева израду специфичних индикатора прилагођених конкретной земљи, као и квалитетно прикупљање података. Иако Србија већ извештава међународна тела о питањима дискриминације, и даље постоји празнина у погледу извештавања о дискриминацији на националном нивоу. Зато треба учинити напоре како би се на националном нивоу унапредио процес прикупљања информација и како би се развили нови канали за извештавање о питањима дискриминације.

Делотворан мониторинг и извештавање о спровођењу Закона о забрани дискриминације захтевају постојање различитих организационих капацитета.⁴ У том погледу нагласак треба ставити на способности Владе да:

- проценује утицај закона,
- извештава о спровођењу Закона,
- прати релевантне индикаторе,
- израђује свеобухватан извештај о дискриминацији у Србији,
- подигне ниво свести широке јавности и
- оснује институцију повереника за заштиту једнакости.

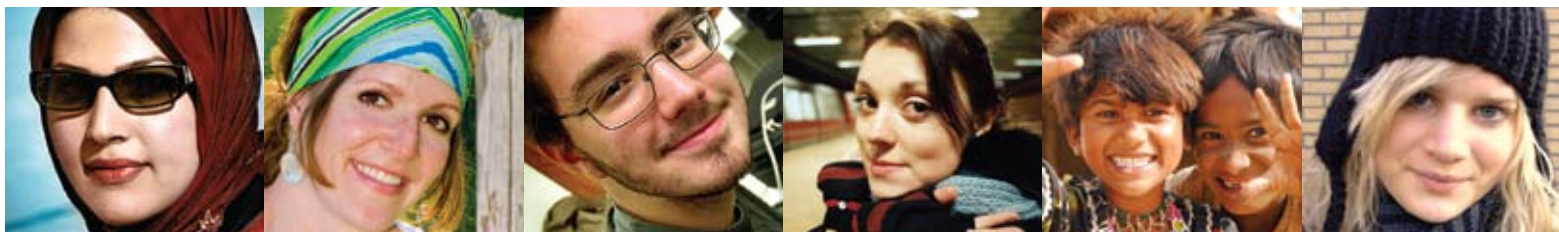
Да би се то постигло, препоручује се да UNDP-ов пројекат „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“ организује семинар у области антидискриминације за кључна тела Владе која, према закону, имају надлежности у процесу мониторинга извештавања о закону (Министарство рада

¹ Анекс 1, Опис активности, Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији.

² На основу интервјуа обављених са државним актерима у Београду (Анекс 3), стандардизованог упитника за државне организације и организације цивилног друштва широм Србије (Анекс 2), анкете јавног мњења, консултација са домаћим консултантима и прегледа бројних пројектних докумената, ова Анализа почетног стања презентује институционални контекст за мониторинг и спровођење Закона о забрани дискриминације у Србији. Анализа такође даје предлоге о координисаним активностима које треба да уследе.

³ Испитивање јавног мњења о питањима дискриминације и једнакости у Србији, фебруар 2009. године

⁴ Комплетан списак капацитета се налази у Анексу 1.





и социјалне политике, Министарство за људска и мањинска права и Канцеларија заштитника грађана), као и за високе представнике ресорних министарстава и стручњаке из сектора невладиних организација. Овај семинар би покривао садржај Закона о забрани дискриминације, а на посебним сесијама говорило би се о моделима мониторинга и пракси која се примењује у извештавању. Семинар би такође пружио прилику да се мобилишу политичка и финансијска подршка за успостављање институције повереника за заштиту једнакости те да се испланира издавање свеобухватног извештаја о дискриминацији, било у облику једнократне активности информисања јавности било у облику првог годишњег извештаја.

Методологија

Методологија израде Анализе почетног стања укључивала је консултације на међународном и локалном нивоу, при чему се узимало у обзир постојеће знање и искуство различитих државних органа и појединаца који се баве питањима дискриминације.

Анализа се углавном заснива на следећим изворима:

- радионици одржаној у Нишу у октобру 2008. године (уз присуство тридесетак регионалних организација које су попуниле анкету о својој пракси у борби против дискриминације и о потребама и препорукама у овој области),
- анкети јавног мњења спроведеној 2009. године, која приказује садашњу перцепцију питања дискриминације међу грађанима Србије, и 37 интервјуа са различитим владиним и невладиним организацијама и институцијама (интервјуи су обављени на основу структурисаног упитника),
- Студији о процени потреба Министарства за људска и мањинска права

Основна замисао је била да се прикупе улазне информације из различитих извора и са различитих страна како би се израдила непристрасна студија. У Анализи почетног стања може се видети да постоје и нека различита гледања на овај проблем, али су она у суштини допринела разумевању основних изазова и делотворних решења у вези са (анти)дискриминацијом.

Намера је била да највећи део информација (радионица у Нишу и интервјуи) прикупљен изван Београда, у директном контакту са организацијама на локалном нивоу (општинама, НВО, канцеларијама државне администрације на локалном нивоу итд.) послужи као основа да се започне умрежавање контактних тачака у Србији. Током даљег рада на пројекту било би важно да се развије децентрализован механизам извештавања и праћења дискриминације у Србији.

II. Кратак преглед кључних институција Владе релевантних за антидискриминационо законодавство

Влада Србије је последњих година спровела значајне институционалне реформе у светлу тадашње геополитичке и економске нестабилности. Континуиране организационе промене и даље представљају значајан изазов напорима за изградњу капацитета. Флукуација кадрова и промена надлежности институција компликују напоре да се изгради и очува знање на институционалном нивоу.

Оваква институционална непредвидивост у великој мери карактерише досадашњи развој Закона о забрани дискриминације и будуће капацитете Владе Србије да га успешно спроводи. Закон је иницијално био конципиран у оквиру Министарства за људска и мањинска права бивше Државне заједнице Србија и Црна Гора. Након дезинтеграције државне заједнице, један део поменутог министарства је у јуну 2006. године трансформисан у Канцеларију за људска и мањинска права („Агенција“) Владе Републике Србије. Пошто агенције Владе немају надлежност да дају предлоге закона, улогу основног заговорника закона на нивоу Владе је до коначног усвајања закона преузело Министарство рада и социјалне политике. Зато је ово министарство изабрано за примарног корисника пројекта.⁵

У јулу 2008. године Агенција је поново трансформисана у Министарство за људска и мањинска права (МЉМП), које је сада надлежно за формални надзор над спровођењем закона. Међутим, институционални континуитет МЉМП и даље је неизвесан с обзиром на могућност да Влада у циљу штедње и одговора на глобалну економску кризу укине одређена министарства. Ова неизвесност има важне импликације за све планове који се тичу развоја организационих капацитета поменутог министарства.

Канцеларија заштитника грађана представља трећу кључну институцију у погледу мониторинга и извештавања о спровођењу новог антидискриминационог закона, јер је она надлежна за мониторинг обавеза државе да штити људска права. Ради се о широким овлашћењима, која обухватају и посебне механизме

⁵ *Opis aktivnosti, str. 6.*





притужби по основу кршења људских права од стране државних органа. Новим законом предвиђено је да се оснује и четврта институција, повереник за заштиту једнакости (ПЗЈ). Након оснивања, ПЗЈ ће представљати примарну институцију задужену за мониторинг и спровођење закона. ПЗЈ ће такође имати и надлежност да разматра појединачне притужбе везане за кршење права од стране јавних и приватних актера. Оснивање ове институције предвиђено је за 2010. годину.

III. Закон о забрани дискриминације

Усвајање Закона о забрани дискриминације у марту 2009. године јпредставља важну прекретницу у осигурању основних људских права у Србији и у усклађивању домаћег законодавства са европским и међународним стандардима. Као оквирни закон, он унапређује заштиту коју су пружали раније усвојени закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом те други закони који забрањују дискриминацију у конкретним областима.⁶

Закон је „добро организована мера“ која забрањује „широк спектар дискриминаторних радњи.“⁷ Закон забрањује директну и посредну дискриминацију, из освете, удруживање ради дискриминације, говор мржње, узнемиравање и озбиљне облике дискриминације. Закон такође препознаје позитивне мере, познате и под називом афирмативне активности.

Закон покрива целокупан спектар заштићених категорија. Како наводи ОЕБС/ОДИХР, „сви основи дискриминације који су обухваћени законима о једнакости у ЕУ су присутни..., па чак и знатно проширени. За неке од ових основа законом су обезбеђене специфичне мере.“⁸ Забраном дискриминације по основу сексуалне оријентације овај закон је привукао велику пажњу медија. Нажалост, остали аспекти закона изазвали су тек спорадичну медијску пажњу, па у будућности треба предвидети мере за подизање јавне свести. Законом се забрањује дискриминација у области запошљавања те у приступу јавним просторијама, образовању, стручном усавршавању и здравству.

⁶ Недавно је усвојен и Закон о равноправности полова.

⁷ ОЕБС/ОДИХР Коментари о нацрту закона о забрани дискриминације Републике Србије, 17. март 2009, стр. 4.

⁸ Ibid., стр.4.

Једна од битних карактеристика овог закона јесте то што он предвиђа успостављање независног тела надлежног за праћење стања у области дискриминације у Србији, које ће бити оспособљено да прима и разматра притужбе по основу кршења закона – повереника за заштиту једнакости. Оснивање институције ПЗЈ предвиђено је за 2010. годину. Један од циљева пројекта (и тема предложеног семинара) јесте управо да се осигура оснивање овог тела, о чему ће се детаљније говорити у даљем тексту.

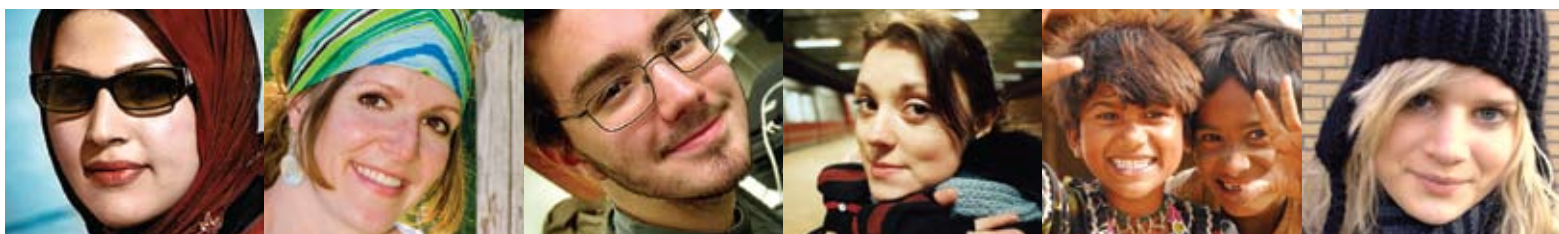
Закон поставља оквир за именовање ПЗЈ те опсег надлежности повереника и запослених у Комисији за заштиту једнакости. Повереник успоставља процедуру подношења притужби комисији за заштиту једнакости те процедуру за судске поступке по основу дискриминације, као што су терет доказа и испитивање. Закон, у вези са спровођењем, такође „садржи веома битне одредбе о ‘привременим мерама,’ као што су судски налози, осим компензације, и могућност да удружења и организације покрећу и учествују у судским поступцима.“⁹ Коначно, закон дефинише и казнене одредбе.

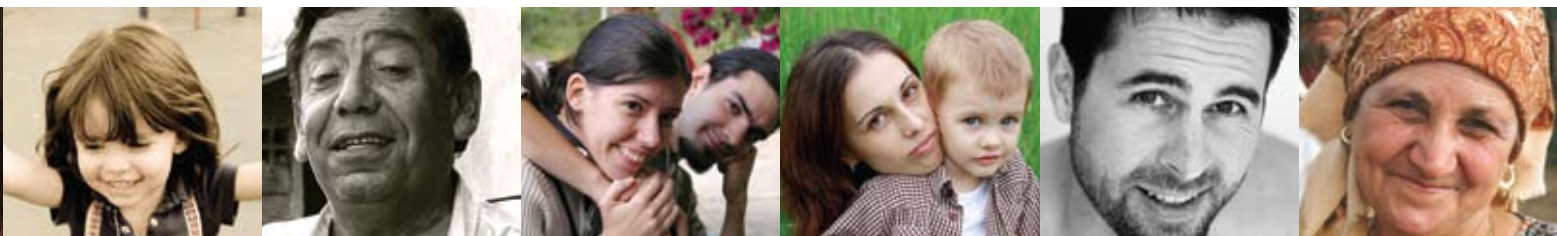
IV. Организације цивилног друштва, институције Владе и јавно мњење

Према налазима истраживања јавног мњења које је обављено у оквиру овог пројекта, „Јавно мњење о питањима дискриминације и неједнакости у Србији“, већина грађана (86%) сматра да је дискриминација неоправдана и већина грађана (66%) подржава афирмативне акције. Иако истраживање сугерише да грађани имају негативно мишљење о концепту дискриминације, оно истовремено указује на снажно присуство предрасуда и нетолеранције у односу на одређене категорије лице које уживају заштиту закона.

Дискриминација је и даље дубоко укоренен друштвени проблем у Србији, као и широм света. Заправо, јачање институционалних капацитета за мониторинг и извештавање о Закону о забрани дискриминације одвија се у ширем друштвеном контексту. У овом делу анализе бавићемо се ширим контекстом у области антидискриминације. Овај део заснива се највећим делом на информацијама добијеним кроз истраживање јавног мњења пре усвајања закона и на одговорима на структурирани упитник на основу кога је, у оквиру ове Анализе почетног стања, процењиван

⁹ Ibid., стр.4.





капацитет цивилног друштва и владиних организација за спровођење закона.

Широм Србије постоје бројни актери, укључујући НВО, донаторе и владине агенције, који су већ ангажовани у раду са осетљивим групама, што укључује и питања дискриминације. На пример, Коалиција против дискриминације, широка коалиција организација цивилног друштва, веома се ангажовала у изради нацрта и лобирању за усвајање Закона о забрани дискриминације. Коалиција се такође бави мониторингом дискриминације у Србији, спроводи активности на подизању јавне свести, а у последње три године објављује годишње извештаје о овим питањима.

Да би се проценило стање и овој области, у оквиру пројекта је направљен стандардизовани „Упитник за процену постојећих капацитета у заштити једнакости“. Три национална консултаната су обавила 37 интервјуа, првенствено са НВО и органима Владе,¹⁰ али и са међународним организацијама, верским организацијама, и синдикатима, а сви су изабрани на основу искуства и релативно високог нивоа капацитета и ангажовања у области антидискриминације. Интервјуи су циљано усмеравани на организације изван Београда, с обзиром на значај децентрализације и обављању мониторинга и извештавању о спровођењу закона.

Интервјуи субилиприлика да се додатно стекне увид у професионално искуство актера који се баве овим питањима у целој Србији. Интервјуи су такође послужили за мапирање програма релевантних у области антидискриминације те капацитета и потреба за обуком код ових организација. Упитник је садржао конкретна питања која се односе на циљане угрожене групе, перципиране препреке спровођењу антидискриминационог законодавства, као и на ниво сарадње са државним органима и између државних органа.

Што се тиче феномена дискриминације, обухваћени испитаници указују на наслеђе међуетничких сукоба, које условљава јаке предрасуде и национализам. Многи су такође указали да је Србија још увек традиционално и патријархално друштво. Одређени број испитаника показао је континуирану забринутост када је реч о национализму. Један испитаник наводи да „култура насиља, национализма, милитаризма, организованог криминала и општег криминала није елиминисана из нашег окружења.“ Други испитаник наводи да су „национализам, очување националистичког дискурса и институционалне предрасуде“ кључне препреке спровођењу заштите једнакости у Србији.

¹⁰ Интервјуи нису обављени са правосуђем нити организацијама из приватног сектора, и њих треба обухватити у некој следећој фази током процеса имплементације.

Највећи део испитаника обухваћених анкетом јавног мњења (55%) сматра да Влада има моћ да утиче на промене које ће довести до смањења дискриминације у Србији. Такође, 69% испитаника сматра да Влада не чини довољно у борби против дискриминације, али само 37% испитаника сматра да борба против дискриминације треба да буде један од приоритета Владе.

Препреке спровођењу антидискриминационе политике

Највећи број испитаника као основне препреке спровођењу антидискриминационе политике наводи неуспех у спровођењу закона и одсуство политичке воље да се осмисле и поштују ефективне мере имплементације. Бројни испитаници наводе да се у областима у којима „постоји адекватан законодавни оквир, тај оквир не спроводи.“ Један испитаник наводи следеће: „Не постоји владавина права. Честа је појава да се закон спроводи тек повремено. Некако смо усмерени на то да заобиђемо закон.“ Други испитаник наводи да је „проблем у имплементацији закона. Недостатак санкција деморалише људе.“ С тим у вези интересантно је приметити да је, мада је истраживање јавног мњења обављено пре усвајања Закона о забрани дискриминације, више од половине испитаника мислило да такав закон већ постоји, али да се не поштује и да „они који га крше не трпе санкције.“¹¹

По налазима истраживања, непостојање политичке воље најснажније се осећа на локалном нивоу. Један испитаник је као релевантан проблем поменуо „одговорност институција за резултате и активности. То заиста недостаје.“ Многи испитаници такође наводе потребу да се ојачају институционални капацитети и да се подигне ниво информисаности шире јавности. Заправо, према резултатима истраживања јавног мњења „највећи део грађана сматра да шира јавност није у довољној мери информисана о проблему дискриминације без обзира да ли су извор информација медији или надлежне републичке институције.“¹²

Велики део испитаника такође потврђује да у Влади тренутно не постоји никакав систем координације у решавању проблема дискриминације. У ствари, испитаници конзистентно примећују или одсуство координације или врло слабу координацију међу државним органима генерално, па и када се ради о извештавању. Према налазима истраживања, између институција нису успостављене везе које би омогућиле прикупљање информација или помоћ у реаговању на идентификоване проблеме. Један испитаник који ради на питањима

¹¹ Истраживање јавног мњења о дискриминацији и неједнакости у Србији, фебруар 2009, стр.4.

¹² Ibid, стр.5.





реадмисије наводи следеће: „Свако министарство ради за себе. Немају обавезу координације, тако да сваки корак захтева много енергије.“¹³ Једна од водећих НВО незадовољно констатује да „нема координације [у борби против дискриминације], као што нема ни активности.“

Према налазима истраживања, координација је посебно слаба на нивоу локалних органа. Интересантно, НВО и међународне организације које су активне на југу Србије наводе да постоји јача координација између државних органа. Неколико испитаника такође скреће пажњу на непостојање јасних механизма извештавања о питањима антидискриминације. Један од њих каже да „овде сви преузимамо обавезу да извештавамо о случајевима дискриминације, али механизми нису јасни и нису у потпуности развијени.“

Незнање о питањима дискриминације код државних актера често се наводи као значајан проблем. Неколико испитаника који раде са угроженим групама такође је идентификовало случајеве намерне дискриминације у раду државних службеника. Један представник међународне организације објашњава да државни службеници дискриминишу људе „услед незнања или из лоших намера на бази имена и етничке припадности.“

Са друге стране, неколико НВО коментарише позитивне напоре новог Министарства за људска и мањинска права, посебно у вези са Меморандумом о разумевању који је министарство потписало са 150 НВО. Једна од водећих НВО наводи да „министарство чини напоре у исправном смеру.“ Друга НВО наводи да је „МЉМП права шанса, уколико не буде укинута. Чињеница да Србија има министарство такве врсте је корак напред.“

Неколико испитаника наводи да држава у даљем раду на спровођењу Закона о забрани дискриминације треба да искористи постојеће знање и стручност који постоје у сектору невладиних организација. Истовремено, многе НВО имају потребу за обуком у стицању вештина потребних за мониторинг и извештавање о закону, укључујући и прикупљање информација, осмишљавање студија случаја, праћење активности државе и израду алтернативних извештаја (извештај из сенке). Важно је поменути да испитаници говоре и о непостојању солидарности између организација цивилног друштва, наводећи да свака организација ради искључиво за сопствени интерес. Отуда се, иако је могуће да су капацитети НВО тренутно адекватни, цивилно друштво перципира као фрагментисано и примећује се одсуство координације између појединачних група.

¹³ Други испитаници који ради са избеглицима и ИРП, потврђује ово: „Њихови проблеми не тичу се само једног министарства, већ већег броја министарстава која треба да раде по питањима везаним за здравствену заштиту, запошљавање у јавном сектору, образовање итд.“

Заштићене категорије

Организације обухваћене истраживањем раде са целокупним спектром угрожених група које би представљале заштићене категорије у складу са законом, укључујући, између осталог, ИРП и избеглице, жене, националне мањине, особе са инвалидитетом, ратне ветеране, сексуалне мањине, раднике, старе, Роме и сиромашне. Као што закључује Студија изводљивости коју је радио UNDP у вези са законом,¹⁴ у Србији „су у најтежем положају сиромашни, сеоско становништво, необразовани, ромска деца, стари, избеглице и интерно расељена лица, особе са инвалидитетом и жене.“¹⁵

Преманализама истраживања јавног мњења, највиши ниво нетолеранције постоји у односу на особе које су HIV позитивне, на сексуалне мањине и Албанце. Надаље, „процент грађана који нису спремни да прихвате Роме (46%), Муслимане/Бошњаци (40%), Хрвате (31%) као брачне партнере својих чланова породице је изненађујуће висок.“¹⁶

И испитаници и извештаји међународних тела скрећу пажњу на расизам у односу на Роме, које идентификују као групу суочену са најраспрострањенијом дискриминацијом. Једна међународна донаторска организација наводи како „није истина да је проблем само расизам према Ромима, проблем је у томе што [државне] институције то игноришу.“ Један од испитаника укључен у анкету упитницима описује дискриминацију против Рома као системску. Комитет УН за људска права је такође „забринут због што се широко распрострањена дискриминација у односу на Роме наставља у свим доменима живота. Овај одбор је посебно забринут поводом изузетно тешких социјалних и економских услова живота ромске мањине, укључујући и приступ здравственим услугама, социјалној помоћи, образовању и запошљавању.“¹⁷

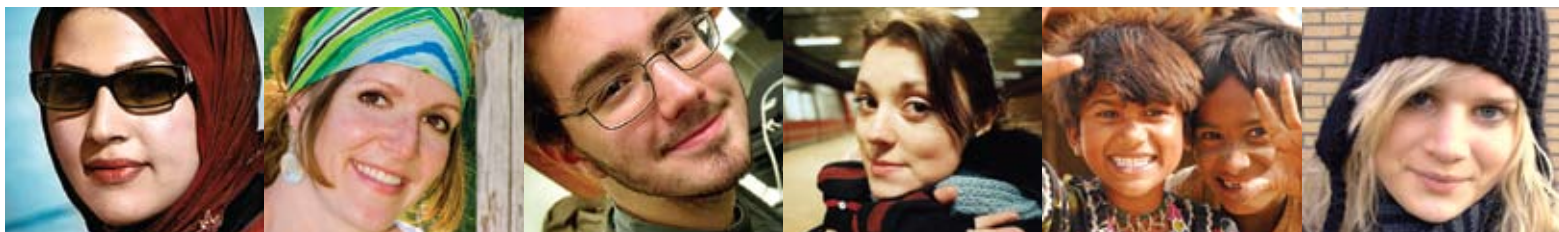
Испитаници указују да је посебно озбиљна дискриминација са којом се суочавају ИРП, носиоци HIV вируса и сексуалне мањине. Један испитаник описује жене као жртве „структурне дискриминације.“ Неприступачни објекти узрокују системску дискриминацију особа са инвалидитетом. Многи испитаници указују на дискриминацију у запошљавању као најпроблематичнији сектор, указујући на распрострањену родну дискриминацију, посебно према трудницама

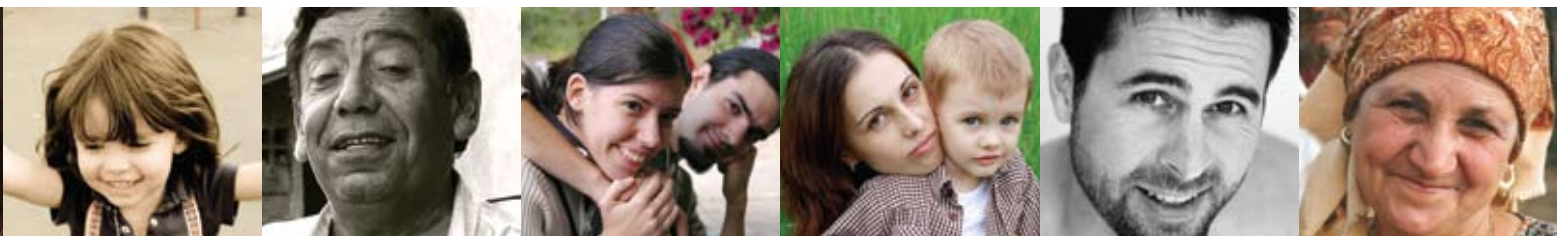
¹⁴ Студија изводљивости из 2007. Развијање свеобухватног оквира за спречавање и борбу против дискриминације у Републици Србији, ISBN 978-86-7728-079-6.

¹⁵ Уводне напомене уз Закон о забрани дискриминације, стр. 2 (цитат из Студије изводљивости, стр. 6).

¹⁶ Истраживање јавног мњења о дискриминацији и неједнакости у Србији, фебруар 2009, стр. 5.

¹⁷ Закључна запажања Комитета за људска права: Србија. 12/08/2004, CCPR/CO/81/SEM0, §24.





и женама на породилском одсуству. Слично томе, испитивање јавног мњења указује на запошљавање и здравствену заштиту као секторе у којима је дискриминација најдрастичнија.

Стратешки судски спорови

Вођење судских спорова представља кључну стратегију за спровођење антидискриминационог законодавства. Ипак, остварење права преко стратешких спорова није са становишта актера цивилног друштва централна стратегија, и то из више разлога. Прво, као и свугде, судски спорови захтевају много времена и веома су скупи. Како наводи један испитаник у оквиру истраживања путем упитника, „НВО не располажу средствима да представљају грађане пред судовима, а то је битно да би се искористиле могућности које закон нуди.“ У Србији, судски спорови трају отприлике између пет и седам година, од почетка до окончања. На пример, од усвајања Закона о забрани дискриминације особа са инвалидитетом 2006. године покренуто је пет судских процеса по овом закону; два су окончана судском пресудом. Испитаници су више пута помињали неефикасност судског система и широко распрострањено уверење да је правосуђе политичка институција.¹⁸

У факторе који искључују судске спорове као начин за остваривање права спадају страх од освете, страх од нежељене медијске пажње коју потенцијални учесници у спору имају и перцепција да су судови политички. Стратешки судски спорови, на пример коришћење класних акција као средстава друштвених промена у питањима попут дискриминације, остају и даље значајан потенцијал за будућност. Неколико испитаника пружа услуге бесплатне правне помоћи у свом региону и може да учествује у идентификацији случајева те у судским споровима на националном и међународном нивоу.¹⁹ Како наводе неки испитаници, неопходна би била дугорочна финансијска и експертска помоћ жртвама/странкама у судском спору и њиховим правним заступницима.

Реформа образовања

Коначно, важно је поменути да су испитаници у више наврата указивали на потребу сврсисходне реформе образовања за борбу

против дискриминације у Србији. Осим непостојања образовних материјала који се баве питањима дискриминације, неколико испитаника процењује да сам образовни систем и даље подржава дискриминаторне ставове. Један испитаник наводи потребу за „фундаменталном реформом образовања ради измене садржаја.“ Други испитаник сугерише да је потребно успоставити контакте са „установама на којима се образује наставни kadar и педагошким академијама и увести теме као што су толеранција, дискриминација, верска [и] људска права.“ У ствари, извештаји указују да је толеранција на вишем нивоу међу младима него у старијој популацији.²⁰ Иако ће Министарство просвете бити укључено у планирани семинар, препоручује се да се у будућим фазама пројекта посебан нагласак стави на сектор образовања.

Будуће потребе за обуком

Упитник је садржао и питања о потребама за обуком у области дискриминације. Испитаницима је најпре постављено отворено питање: „Да ли сматрате да је потребна додатна обука и у којој области?“ У одговору на ово питање одређени број испитаника је нагласио потребу за подизањем свести у широј јавности. Препоручено је и да се пажња усмери на Инспекторат за рад, имајући у виду постојећи степен дискриминације на раду.²¹

Након тог питања, побројано је пет конкретних потреба у области обуке:

- Препознавање дискриминације у свакодневном раду и механизми за промовисање једнакости (24),
- Општи анти-дискриминациони законодавни оквир у Србији, и међународни стандарди (21),
- Мониторинг и евалуација напретка оствареног у спречавању дискриминације и заштити једнакости (16),
- Прикупљање финансијских средстава за пројекте (8),
- Надзор и мониторинг органа власти и стања у сектору (алтернативни извештаји по међународним конвенцијама, укључивање у механизме праћења стања код међународних организација) – само за НВО. (12)

Бројеви наведени у заградама после сваког од горњих питања указују на то колико је интервјуисаних група, од укупно 37, у одговору навело да је потребна обука те врсте. Приликом разматрања ових бројева треба имати на уму да, у зависности од мандата, побројане потребе

¹⁸ Комитет УН за људска права охрабрио је Србију да настави напоре у јачању независности правосуђа, помињући своју забринутост „поводом наводних притисака извршне власти на правосуђе у Србији“. Закључна запажања Комитета за људска права: Србија. 12/08/2004, CCPR/CO/81/SEMO, §19.

¹⁹ Правну помоћ, између осталог, пружају Српски демократски форум (пружа правну помоћ избеглицама и повратницима), Београдски центар за људска права (покреће случајеве пред Европским судом за људска права), Центар за људска права Ниш (пружа правну помоћ жртвама тортуре).

²⁰ Цитат Европске комисије против расизма и нетолеранције, CRI(2008)25, 14. децембар 2007.

²¹ Инспекторат за рад запошљава неколико особа које су обучене за тренере и које би могле да учествују у следећој фази обуке. Након тога те особе би могле да обаве обуку за свих 300 инспектора рада.





можда нису релевантне за све анкетирани организације. Ипак, велика већина испитаника има потребе за обуком о препознавању незаконите дискриминације у редовном раду; половини испитаника је потребна обука за разумевање законодавног оквира у Србији. Другим речима, чак и оне организације са натпросечним капацитетима за рад у области дискриминације ипак имају потребу за обуком у тој области, и када се ради о закону и када се ради о свакодневной пракси. Веома мало организација је навело да нема никакве потребе за обуком.

Обука органа Владе који обављају посао у својој надлежности на локалном нивоу, на пример органи који се баве здравственом заштитом или центри за социјални рад, има суштински значај за спровођење закона у пракси. То и даље остаје један од најбољих начина информисања јавности. Како наводи један испитаник:

„Највеће шансе за унапређење могу се остварити кроз континуирану и систематску едукацију државних органа, професионалаца и шире јавности, кроз јачање капацитета релевантних актера и изградњу одговарајућег приступа праћењу и спровођењу антидискриминационог законодавства.“

Специфична будућа обука са представницима власти требало би да обухвати она ресорна министарства која тренутно подносе извештаје о дискриминацији Министарству за људска и мањинска права. То би довело до бољег прикупљања података и боље праксе извештавања. Усклађени напори у обуци и изградњи капацитета Инспектората за рад како би се коректно и уједначено спроводио нови закон значајно би утицали на однос према дискриминацији у области запошљавања и рада.

Слична обука могла би се организовати и за државне органе који раде у оквиру других министарстава која ће учествовати на планираном семинару, на пример за просветну или здравствену инспекцију. Те установе још увек не виде своју улогу у спровођењу Закона о забрани дискриминације, пошто он на први поглед изгледа као део законодавства из другог сектора. Међутим, добро обучени инспекцијски органи имају пресудну улогу и у спречавању да сами државни органи ненамерно крше закон и у спречавању појаве дискриминације у оквиру свог сектора. Улога инспекцијских органа је важна како би се успоставили одговарајући мониторинг и извештавање о кршењима закона на терену, а обука би требало да обухвати и ове аспекте.

Што се тиче НВО сектора, с обзиром на то да су бројне НВО специјализоване за пружање услуга некој конкретној заштићеној категорији, на пример избеглицама или особама са инвалидитетом, такве организације сасвим сигурно имају потребу за обуком у

области дискриминације која утиче на остале заштићене категорије, на пример жене или сексуалне мањине (мањине у оквиру мањина). Остале организације које раде са заштићеним категоријама наводе да се такође бавимо борбом против дискриминације, „мада ми своју делатност не описујемо на тај начин.“ Другим речима, иако постоји Коалиција против дискриминације, и даље треба много тога урадити како би се подигла свест НВО које се већ баве овим областима о потреби јачања солидарности у изградњи покрета и тиме што би своју активност означавале јединственим изразом: антидискриминација. Један испитаник наводи следеће: „Само кроз организован цивилни сектор и само-организованост угрожених група могуће је вршити притисак... То је требало раније да урадимо.“

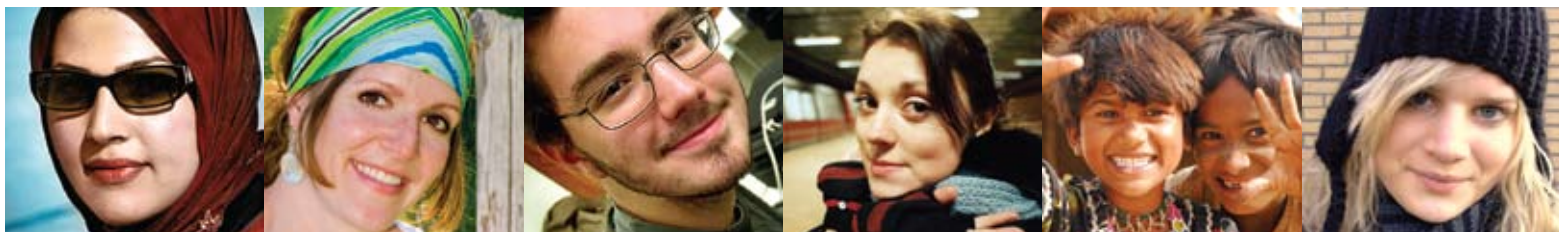
Организације цивилног друштва које не поседују висок ниво стручности могле би да имају велику корист од обуке у области антидискриминације. На пример, један представник синдикат је коментарисао опште неразумевање дискриминације у синдикалним организацијама.

У зависности од специфичних потреба за обуком које семинар утврди (видети у даљем тексту део који се односи на семинар), израда програма прилагођеног за ову сврху допринела би остварењу одрживости у односу на будућу обуку у области антидискриминације. Конкретно, програм/курикулум би могао да обухвати садржајно представљање Закона о забрани дискриминације, уз давање јасних примера шта представља дискриминацију различитих заштићених категорија. Обука би такође могла да садржи информације о modelu мониторинга и механизма извештавања, које би могли да користе и државни органи и невладине организације.

У идеалном случају, што је у складу и са сугестијама испитаника, будућа обука би подразумевала комбинацију различитих инструктора. Бројни испитаници као најбољу праксу у спровођењу обуке препоручују „комбинацију експерата, припадника угрожених група и активиста, јер се тиме покривају и теорија и пракса.“²² У ствари, укључивање тренера из редова заштићених категорија посебно је интересантно за учеснике, јер припадници заштићених категорија могу најбоље да представе сопствена искуства са дискриминацијом у свакодневном животу. Многи испитаници су сматрали да је посебно важно укључити активисте „који имају директно искуство“. Одређени број НВО у Србији има специјализоване курикулуме обуке и инструкторе, који би могли да се интегришу у свеукупни курикулум.²³

²² Други испитаник наводи следеће: „Добро је када обуку спроводе експерти, али је исто изазов када је неки од говорника припадник угрожене групе. То је најбоља комбинација.“

²³ На пример, Центар за самостални живот инвалида и Ромски информативни





V. Развој капацитета за мониторинг и извештавање о Закону о забрани дискриминације

Изградња капацитета „влада, правосуђа, цивилног сектора и осталих заинтересованих страна за вршење мониторинга дискриминаторне праксе и вођење делотворне антидискриминационе политике“ представља један од очекиваних резултата овог пројекта.²⁴ У том смислу, „обезбедиће се изградња капацитета и обука о антидискриминационим прописима и политикама и њиховом спровођењу за релевантне институције које се баве спровођењем, мониторингом и реализацијом антидискриминационог нормативног оквира и оквира јавне политике.“²⁵ Пошто се ради о потпуно новом закону, а имајући у виду и горе описани институционални оквир, препоручује се да се у првом кораку нагласак стави на изградњу капацитета државних институција.

Иницијални фокус на државне институције одражава чињеницу да је позитивна обавеза Владе да гарантује основна људска права, укључујући и право слободе од дискриминације. Обезбеђивање способности државних институција за обављање мониторинга и спровођење закона не само да препознаје примарну улогу државе као гаранта људских права већ истовремено ставља нагласак на њену способност да спречи кршење закона кроз обуку, информисаност и изградњу капацитета институција државе.

У почетку ће у мониторинг и извештавање о закону бити укључени МЉМП, МРСП и Канцеларија заштитника грађана, у складу са својим надлежностима. Осим ове три кључне државне институције, препоручује се и учешће високих званичника ресорних министарстава како би се промовисали закон и њихове обавезе у његовом спровођењу. У ствари, закон имплицитно и даље обавезује свако министарство да осигура да запослени у том министарству не спроводе дискриминацију. Ресорна министарства задржавају јасно дефинисане надлежности у спречавању дискриминаторне праксе - и системске и појединачне дискриминације. Укључивање

центар, имају тренере специјализоване за питања инвалидитета или дискриминације Рома. Група 484 такође има модул обуке о присилним мигрантима, док Београдски центар за људска права пружа обуку у области људских права и антидискриминације широј јавности.

²⁴ Ibid., стр. 10.

²⁵ Ibid., стр. 12.

високих актера од самог почетка веома је важно за успостављање посвећености институција читавом овом напору.

Фактор који је пресудан за свеукупно спровођење закона јесте повећано „власништво“ од стране ресорних министарстава. У ствари, анализа информација прикупљених кроз упитник указује на то да дискриминација коју врше званичници представља потенцијално значајан проблем, што наглашава потребу за обуком запослених у сваком од ових министарстава. Како наводи једна међународна организација, „проблем међуетничких односа није само питање односа између припадника различитих етничких група, већ првенствено питање односа између грађана и институција“. Један испитаник указује на јасну институционалну дискриминацију у третману избеглица, ИРП и повратника, „али оваква дискриминација није намерна [ни] системска, већ је пре резултат недостатка свести код релевантних институција“. Надаље, неки одговори на упитник, које су дали државни органи, указују на предрасуде. На пример, једна испитаник наводи да није запослио Роме јер „немају квалификације“.

Учешће НВО са солидним искуством у раду у области антидискриминације у активностима везаним за изградњу капацитета допринело би преносу знања специфичног за услове у Србији и истовремено ојачало везе између државе и цивилног друштва. Укљученост цивилног друштва се од самог почетка посматра као фактор од пресудног значаја пошто су „одређени ЦСР посебно упознати са конкретним детаљима везаним за проблеме и препреке са којима се сусрећу угрожене групе, као што су избеглице, ИРП, повратници и Роми у својим покушајима да остваре приступ услугама.“²⁶ У будућим фазама пројекта препоручује се спровођење додатних активности усмерених на изградњу капацитета уз укључивање ширег спектра државних агенција, организација цивилног друштва и осталих заинтересованих страна.

Укратко, пошто институција ПЗЈ још није успостављена, препоручује се да UNDP пројекат „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“ иницијално стави нагласак на изградњу капацитета кључних постојећих државних институција релевантних за мониторинг и извештавање о Закону о забрани дискриминације, што обухвата МРСП, МЉМП, Канцеларију заштитника грађана, ресорна министарства и НВО које су активне у области антидискриминације.

Иако препоруке које се овде дају подразумевају у самом почетку блиску сарадњу са централним институцијама Владе уз учешће невладиних организација из Београда, децентрализација и даље

²⁶ Ibid., стр. 5.





остаје средњорочни циљ пројекта, а она у српском контексту треба да задржи и стални приоритет. Како су сви актери више пута нагласили током консултативног процеса, потреба за кампањом подизања свести изван главног града Србије и у руралним подручјима земље много је већа него у самом Београду. Исто тако, свест о потреби изградње професионалних капацитета за бављење питањима дискриминације у поменути срединама, према свим сазнањима, знатно заостаје у поређењу са Београдом.

Семинар на тему антидискриминације

По завршетку рада на Анализи почетног стања, а у светлу препорука које она садржи, сугерише се да прва активност буде одржавање семинара на тему антидискриминације за запослене у главним државним институцијама, што подразумева МРСП, МЉМП, Канцеларију заштитника грађана и више представнике ресорних министарстава²⁷ те експерте из редова НВО. Примарни циљ семинара био би да се понуди преглед новог закона како би се постигло пуно и једнообразно разумевање закона и његовог садржаја. Као иницијална интервенција, овај семинар би окупио кључне актере из редова државних институција који су одговорни за спровођење, мониторинг и извештавање о Закону ради постизања заједничког разумевања о обавезама Владе и ради израде стратегије за остварење напретка кроз сарадњу. Семинар би требало да се одржи на неком изолованом месту изван Београда, у окружењу које би учесницима омогућило да се током два дана усредсреде првенствено на питања којима се семинар бави.

Конкретно, програм семинара би обухватао преглед новог закона, резултате недавно спроведеног истраживања јавног мњења у Србији и налазе Анализе почетног стања и упитника. Теме семинара би обухватиле и представљање модела мониторинга и процеса извештавања у области људских права. Користећи искуство које постоји и у сектору владиних организација и у сектору невладиних организација, учесници би требало да идентификују примере најбоље праксе у вези са прикупљањем података, системима мониторинга и извештавања, посебно изучавајући систем мониторинга који је успостављен у Канцеларији заштитника грађана у светлу мреже локалних омбудсмана. Нагласак би требало да буде на комуникацији и сарадњи између појединих агенција/институција. У том смислу учесници ће бити изабрани из редова оних актера који поседују знање из прве руке о начину

рада сваке појединачне установе и који су самим тим најбоље позиционирани да утврде функционалне капацитете организација из којих долазе и да осмисле делотворне модалитете сарадње.

Пошто не постоје национални механизми извештавања о питањима дискриминације у Србији, учесници би такође требало да разраде стратегије за интегрисање питања дискриминације у главне токове националног процеса извештавања. На пример, учесници би могли да размотре могућности као што су питања дискриминације у извештајима МРСП, МЉМП и осталих ресорних министарстава, који се подносе у годишњим извештајима Влади и/или у извештајима Канцеларији за европске интеграције Републике Србије, која информације доставља Европској комисији.

Од представника министарстава би се тражило да понуде своје досадашње искуство у области антидискриминације ради утврђивања добре праксе. Другим речима, семинар би омогућио представницима ресорних министарстава да мапирају постојеће пројекте у области антидискриминације, наглашавајући оне који су, или су били, посебно успешни. Учесници из ресорних министарстава би, у идеалном случају, могли да обављају улоге или да именују друге који би обављали улоге контакт особа за накнадне активности у развоју усклађених политика у области антидискриминације у оквиру сваког министарства.²⁸ Семинар би такође обухватио и нека суштинска питања, на пример питање афирмативне акције (која је позната и под називом „позитивна мера“). Политика афирмативних акција требало би на крају да се уведе у читавом државном сектору.

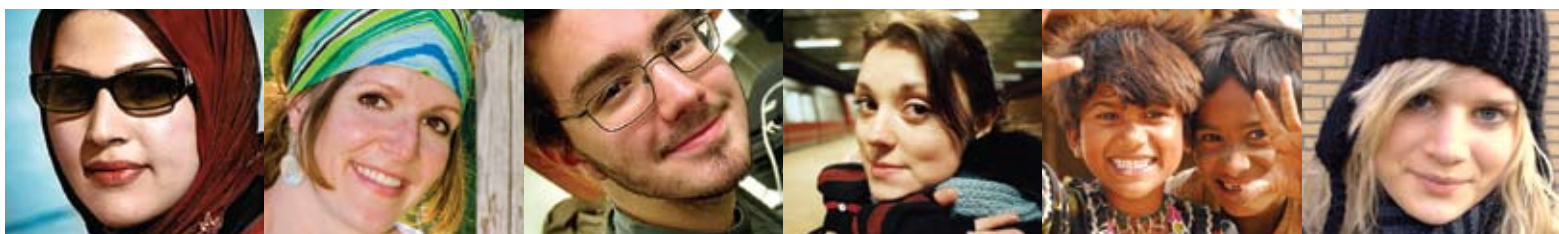
Како је закон тек недавно усвојен, ово је прави моменат да се посвети пажња питањима дискриминације у Србији, а од учесника семинара би се очекивало да размотре израду свеобухватног извештаја о питањима дискриминације у Србији.²⁹ Израда таквог извештаја, као активност која би уследила након семинара, имала би додатну вредност утолико што би подстакла сарадњу међу институцијама, а дистрибуција извештаја допринела би подизању свести о различитим облицима недозвољене дискриминације и о правима која нови закон штити.

Окупљање виших представника ресорних министарстава из кључних државних институција у области заштите људских права представљало би извршну прилику да се постигне консензус о потреби

²⁷ У раду семинара требало би да учествују и министарства: Министарство здравља, Министарство унутрашњих послова, Министарство просвете, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство рада и социјалне политике, Министарство финансија.

²⁸ Ове улоге могу да обављају постојеће контакт особе у ресорним министарствима које имају обавезу да извештавају МЉМП.

²⁹ Како је детаљније приказано у следећем поглављу, израда годишњих и специјалних извештаја о дискриминацији биће у надлежности повереника за заштиту једнакости. Министарство за људска и мањинска права је одговорно за извештавање међународних тела о питањима дискриминације





оснивања институције повереника за заштиту једнакости (ПЗЈ) током 2010. године. Учесници семинара били би у могућности да израде неопходне политичке и финансијске стратегије које су неопходне како би ова институција постала реалност.

Свеукупно, семинар би допринео успостављању дијалога између званичника ресорних министарстава, тела која се баве људским правима и експерата из редова НВО о следећим темама:

- преглед садржаја Закона о забрани дискриминације;
- утврђивање добре праксе у процесу извештавања о антидискриминацији;
- унапређење канала прикупљања података о питањима дискриминације;
- успостављање специфичних процедура за извештавање на националном нивоу;
- иницирање плана за израду свеобухватног извештаја о дискриминацији у Србији;
- прибављање финансијске и политичке подршке Канцеларији повереника за заштиту једнакости;
- утврђивање других стратешких приоритета за даље унапређење политике у области антидискриминације, као што је афирмативна акција;
- утврђивање приоритетних потреба у обуци за будућу изградњу капацитета у области антидискриминације.

Предвиђено је да семинар оствари неколико конкретних резултата. Прво, осигурао би да релевантни чиниоци из сваке институције добију обуку из области новог закона те обуку о модалитетима мониторинга и извештавања о закону. Друго, семинар би био прилика да се мапирају постојеће активности у области антидискриминације у владином сектору и да се идентификују примери добре праксе. Треће, учесници би постигли консензус о два примарна међуагенцијска пројекта у области антидискриминације: изради свеобухватног националног извештаја о дискриминацији и оснивању институције ПЗЈ. Коначно, од учесника би се тражило да дају препоруке у вези са будућим потребама за обуком, и у погледу садржајних питања и у погледу организационих капацитета, јер је препорука да Пројекат обезбеди такву накнадну обуку у јесен 2009. године.

Собзиром на огромну потребу за обуком у области антидискриминације изван владиног сектора широм Србије, предложени семинар би представљао скроман, али битан почетак. Иако је иницијални фокус пројекта на институцијама Владе надлежним за мониторинг и извештавање о закону, следећа фаза рада требало би да се бави потребама за обуком организација цивилног друштва.

VI. Изградња капацитета у правосуђу

Едукација судија и тужилаца, све до оснивања Центра за обуку у правосуђу 2001. године, била је спорадична и није била институционализована. Министарство правде и Удружење судија Србије, уз подршку UNDP-а, основали су институцију која је требало да задовољи огромне потребе за едукацијом професионалаца из сектора правосуђа (2400 судија, 700 тужилаца, и око 1000 судијских помоћника и приправника). Обука административног особља је такође потпадала под мандат овог центра, за разлику од обуке судија за прекршаје која је остала у надлежности Министарства правде.

С обзиром на број потенцијалних учесника и на широк спектар тема едукације (бројни нови закони које усваја Народна скупштина, нови стандарди који се уводе ратификацијом бројних међународних споразума, судска пракса међународних правосудних институција, питања етике у правосуђу и професионалних вештина), са једне стране, и на недостатак ресурса за задовољење тих потреба, са друге стране, програми Центра за обуку у правосуђу су током првих пар година били оријентисани првенствено на обуку о ургентним темама. У другој фази, центар је изградио солидну базу истраживачких капацитета, базу података о обуци, главно језгро предавача те програме обуке за специфичне циљне групе или области права, итд. Тада је започела дискусија о потреби да ова институција прерасте у комплетну образовну установу која би едуковала младе дипломце правних факултета за каријеру у правосуђу, па је у оквиру Министарства правде основана радна група за израду нацрта Закона о правосудној академији. Радна група је завршила свој посао, професионалци из сектора правосуђа су разматрали тај нацрт закона и закон ће се коначно наћи пред Народном скупштином у августу 2009. године (очекује се са буде усвојен на седници Владе РС која се одржава 9. јула).

Од јесени 2009. године биће успостављена структура управљања и израде програма нове Правосудне академије, а одмах после тога ће започети рад на изради курикулума. Закон о Правосудној академији обезбедиће основ за континуирану едукацију свих именованих судија и тужилаца и, први пут, кандидата за носиоце правосудних функција који треба да похађају екстензиван двогодишњи програм иницијалне обуке. Осим ове две основне циљне групе, биће још група за које ће се обезбедити едукација на новој Правосудној академији: судијски помоћници и приправници те административно особље у судовима и тужилаштвима. Такође ће се изградити посебни програми





за обуку instruktora (programi za trening trenera) za mentore i predavace koji ће бити ангажовани на Правосудној академији.

Све четири циљне групе као и ментори/предавачи, похађаће едукацију из области новог Закона о забрани дискриминације, која ће бити прилагођена њиховим стручним потребама. Обука ће им омогућити да се упознају са садржајем закона, облицима и случајевима дискриминације, пољем рада повереника за заштиту једнакости, процедурама које се користе пред повереником, судском заштитом коју закон предвиђа те са казним одредбама за непридржавање обавеза прописаних законом. Начело једнакости и пракса антидискриминације ће на тај начин постати питања која прожимају различите форме едукације која се спроводи на Правосудној академији.

Сем тога, судије и тужиоци ће проћи обуку о начину примене Закона о забрани дискриминације (као и свих антидискриминационих одредаби других закона и прописа) у њиховој надлежности приликом вршења правосудних функција и о начинима инкорпорисања стандарда из директива ЕУ и одлука међународних тела у области дискриминације (првенствено Европског суда за људска права и Комитета УН које се односе на заштиту једнакости специфичних угрожених група). Они ће се упознати и са примерима добре праксе на националном нивоу те са примерима добре праксе из страних јурисдикција, који су потврђени у пракси кроз добре резултате у заштити од дискриминације. На тај начин сви носиоци функција у правосудју имаће детаље инструкције о начину примене Закона о забрани дискриминације, што би требало да осигура квалитетну судску заштиту једнакости у Србији.

Пилот обуку ће заједнички организovati Правосудна академија и пројекат „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“ (уз ангажовање еминентних стручњака из београдског Центра за људска права, са Правног факултета Универзитета „Унион“ итд.). После евалуације ових програма, они ће почети да се примењују на Правосудној академији.

* * * *

У даљем тексту се даје процена капацитета три кључне владине институције релевантне за обављање мониторинга и извештавање о спровођењу Закона о забрани дискриминације.

VII. Министарство за људска и мањинска права

С обзиром на своје надлежности, тренутно је Министарство за људска и мањинска права одговарајућа водећа институција за унапређење антидискриминационе политике у Србији. UNDP је недавно урадио свеобухватну процену институционалних капацитета овог министарства („Процена потреба“).³⁰ Овај одељак се у великој мери заснива на том документу и на интервјуима обављеним са запосленима у министарству. Овај одељак усмерен је првенствено на капацитете МЉМП за обављање мониторинга и извештавање о новом Закону о забрани дискриминације.

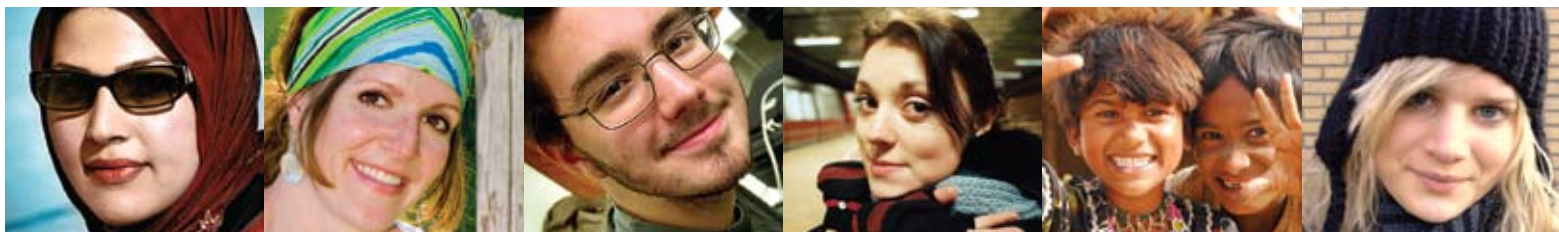
Како је већ речено, Министарство за људска и мањинска права је до сада било предмет две битне трансформације. Оно је најпре из министарства у оквиру Државне заједнице Србија и Црна Гора трансформисано у Канцеларију Републике Србије, а затим је поново добило статус министарства. Важно је поменути да, барем формално и на папиру, основне функције ове канцеларије нису значајно мењане.³¹ Та институција је била предмет бројних унапређења од њеног статуса канцеларије/агенције Владе. Како је већ поменуто, испитаници из невладиних организација, и владиног сектора и из редова донатора, који су одговарали на упитник, похвално су се изразили о досадашњим напорима овог новог министарства. Међутим, неке од препрека с којима се ова институција суочавала у ранијем статусу и даље стоје на путу њеном ефикасном функционисању.

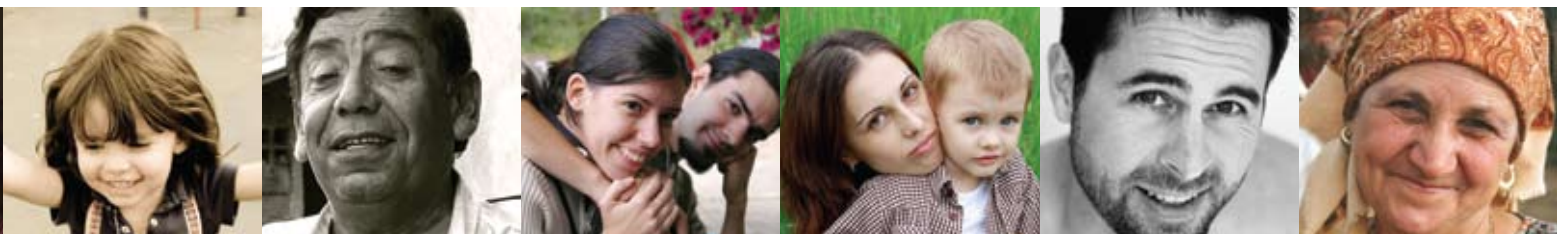
Специјални представник Генералног секретара УН је приликом своје посете Београду у септембру 2007. године изјавио да је намера да Канцеларија „врши координацију рада министарства у области људских права“, али да се „чини да не постоји систем или дефинисана процедура за координацију што резултира чињеницом да је спровођење ове надлежности у великој мери неделотворно.“³²

³⁰ Важно је поменути да осим пројекта „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“, UNDP-ова CDAG група реализује и пројекат под називом „Подршка изградњи капацитета МЉМП“ а пројектни задатак овог пројекта се тренутно осмишљава у оквиру IPA фондова за 2007. годину као фондова ЕУ намењених изградњи капацитета МЉМП у неколико области, укључујући законодавство у области националних мањина, спречавање тортуре и борбу против тортуре те рад са угроженим категоријама миграната. Сви напори у оквиру ових иницијатива треба да буду услагашени како би се остварили максимални резултати.

³¹ Извештај о Србији, Анекс „Коментари органа Републике Србије на Први извештај ЕCRI о Србији“, Европска комисија против расизма и нетолеранције, CRI(2008)25, 14. децембар 2007, стр. 54–55.

³² Извештај Специјалног представника Генералног секретара о стању бранилаца





Мониторинг Закона о забрани дискриминације

Према члану 47 Закона о забрани дискриминације, МЉМП је надлежно за вршење надзора над спровођењем закона.³³ Интересантно је у том контексту поменути да се члан 47 не односи конкретно на МЉМП, већ на „министарство надлежно за људска и мањинска права“. Терминологија закона тиме имплицира могућност да ове обавезе могу евентуално да буду у вези и са неким другим министарством.

Запослени у МЉМП су експлицитно навели потребу за едукацијом о садржају Закона о забрани дискриминације. Такође су захтевали техничку помоћ у за обављање мониторинга, јер још увек нису јасно идентификовали конкретне функције које МЉМП треба да преузме у извршавању својих обавеза.

Извештавање

Један од битних задатака МЉМП јесте извештавање међународних тела о обавезама Србије у области људских права, на пример уговорних тела УН или Европског суда за људска права („ЕCHR“). Србија је, између осталог, потписала Међународни споразум о грађанским и политичким правима („ICCPR“), који забрањује дискриминацију по бројним основама, као и Конвенцију о елиминацији свих облика дискриминације жена („CEDAW“) и Конвенцију о елиминацији расне дискриминације („CERD“), којима се забрањује сексуална односно расна дискриминација. Према томе, МЉМП је већ ангажовано на прикупљању података и извештавању о питањима дискриминације у Србији на међународном нивоу.

На основу информација добијених од контакт особа из различитих ресорних министарстава, МЉМП тренутно прикупља информације о дискриминацији. Запослени у МЉМП наводе да је и овим контакт особама потребна обука о питањима дискриминације. Контакт особе

људских права, A/HRC/7/28/Add.3, 29. фебруар 2008, § 33 и 34, у коме се наводи и следеће: „Не постоје национални акциони план или стратегија у области људских права коју усмеравају функцију координације Агенције. То одражава, са једне стране, недостатак посвећености вршењу свог мандата а, са друге стране, чини да је Агенција неспособна да преузме водећу улогу у спровођењу и унапређењу програма Владе у области људских права.“

33 „Надзор“ у оквиру управног права Србије представља израз који се односи конкретно на обавезу разматрања управних притужби за кршење закона. Битно је поменути да закон не предвиђа управне процедуре нити надзор или мониторинг од стране министарства над правосудним системом (пошто је закон рађен са конкретном намером да олакша судске поступке), док је ПЗЈ тело које оснива Народна скупштина, а које има конкретну обавезу да извештава о питањима антидискриминације. Из тих разлога надзор Министарства за људска и мањинска права над овим законом остаје нејасно питање. Запослени у МЉМП изразили су спремност да широко тумаче одредбе члана 47 тако да оне обухватају свеукупну обавезу мониторинга над спровођењем закона. Заправо, овакво тумачење је у складу са свеукупним надлежностима за „праћење спровођења међународних уговора у области људских права.“ Процена потреба, стр. 16–17.

у ресорним министарствима могле би накнадно да похађају обуку о питањима антидискриминације коју би држали запослени у МЉМП после учешћа на семинару. Држање обуке о садржају Закона о забрани дискриминације, о показатељима, квалитетном прикупљању података и делотворној пракси извештавања за контакт особе у ресорним министарствима и даље има суштински значај за ефикасно извештавање о антидискриминацији. Уколико запослени у МЉМП не обезбеде такву обуку, контакт особе би требало убудуће да учествују у редовној обуци.

Суштински значај за обављање мониторинга и извештавање имају побољшање квалитета процеса прикупљања података и израда индикатора прилагођених стању у земљи. То би имало и додатну корист у смислу подизања квалитета извештаја који се шаљу међународним уговорним телима. Информације које о дискриминацији прикупља МЉМП такође треба да буду каналисане у процедуре националног извештавања, као што су годишњи извештаји Владе.

Публиковање засебног извештаја о дискриминацији у Србији представљало би одличан начин и за обављање мониторинга и за подизање јавне свести о закону. Публиковање таквог извештаја нашло би се на дневном реду семинара као питање за разматрање, посебно зато што публикавање годишњег извештаја спада у надлежности Канцеларије заштитника грађана и ПЗЈ, те зато што ће ПЗЈ бити институција надлежна за спровођење Закона о забрани дискриминације.

Давање савета органима Владе о стандардима у антидискриминационој пракси

МЉМП је у позицији да делује на политичком нивоу, и да кроз редован рад склапа везе са партнерским министарствима како би помогло њихов развој и њихову интеграцију у главне токове политике антидискриминације. То би, конкретно, подразумевало сарадњу са контакт особама из свих ресорних министарстава како би се обезбедило да код актера на највишем и локалном нивоу постоји свест о закону (кроз спровођење обуке), како би се пружала техничка помоћ за развој специфичних антидискриминационих политика за свако министарство и како би се обављали мониторинг и извештавање о спровођењу сваке такве политике (нпр. прикупљање података, мере позитивне дискриминације). Такве активности доприносе изградњи веза и сарадњи међу министарствима, што је једна од препорука документа Процена потреба МЉМП.³⁴

Иако је МЉМП одлично позиционирано за рад са партнерским министарствима на развоју и спровођењу прилагођених антидискриминационих политика, питање је колико оно поседује

³⁴ Процена потреба МЉМП, стр. 24–25.





капацитете за то. Можда му, као новом министарству, недостаје политички утицај који је неопходан за увођење антидискриминације као приоритетног питања у оквиру служби Владе. Друго, како велики део запослених у овом министарству долази из НВО сектора, они можда немају све контакте међу другим партнерима у оквиру владе потребне за планирање и оркестрирање неопходних састанака и обуке. Упркос овим препрекама, треба нагласити да развој и спровођење антидискриминационих политика у оквиру ресорних министарстава представља корак од пресудног значаја за практично спровођење онакве заштите у Србији каква је предвиђена Законом.

Зато би планирани семинар, између осталог, послужио и да се запослени у МЉМП припреме за добијање подршке спровођењу Закона о забрани дискриминације свим ресорним министарствима и другим телима Владе.

Јавна свест и обука

Пошто је закон тек недавно усвојен, ово је прави моменат за покретање кампање подизања јавне свести о питањима антидискриминације. Таква кампања би у идеалном случају била усмерена на ширу јавност и спроведена на националном нивоу.

Документ Процена потреба МЉМП скренуо је посебну пажњу на мандат овог министарства да „организује едукацију и обуку о људским правима међу различитим групама становништва, посебно угроженим групама.“³⁵ У њему се, међутим, напомиње да је капацитет МЉМП за промоцију јавне свести и даље веома слаб, и у погледу подизања свести широке јавности о људским правима и у раду саме институције.³⁶ У оквиру ИПА, тренутно се дефинише општи пројекат изградње капацитета у сарадњи са МЉМП, чија реализација треба да започне у септембру 2009. године, а један елемент тог пројекта ће вероватно бити и широка кампања информисања јавности о људским правима. У идеалном случају, кампања ће искористити чињеницу да је Закон о забрани дискриминације недавно усвојен како би скренула пажњу на њега.

Организовање кампања информисања јавности и обуке захтева исцрпно познавање питања људских права и вештине обучавања. Учествојући у планираном семинару, запослени у МЉМП боље ће се припремити за кампању информисања о питањима антидискриминације.

³⁵ Процена потреба МЉМП, стр. 25.

³⁶ Процена потреба МЉМП, стр. 26. Недостатак информисаности јавности о Канцеларији за људска и мањинска права Владе РС констатовала је и Европска комисија против расизма и нетолеранције. Видети: Извештај о Србији, Европска комисија против расизма и нетолеранције, CRI(2008)25, 14. децембар 2007, § 27, где се наводи следеће: „НВО су изразиле жаљење због чињенице да шира јавност веома мало зна о положају и капацитетима Канцеларије“. Како је наведено, ова ситуација се у последње време мења захваљујући напорима које чини МЉМП да успостави контакте са НВО.

Сарадња са НВО и другим институцијама

Већи део послова које обавља МЉМП захтева сарадњу са осталим актерима у овој области, укључујући заштитника грађана, друга министарства и невладине организације. На папиру, постоје значајна преклапања у погледу званичних надлежности МЉМП и заштитника грађана. Очекује се да би семинар био прилика да актери из обе институције разјасне ово преклапање и даље развију модалитете сарадње и вези са својим надлежностима по Закону о забрани дискриминације.

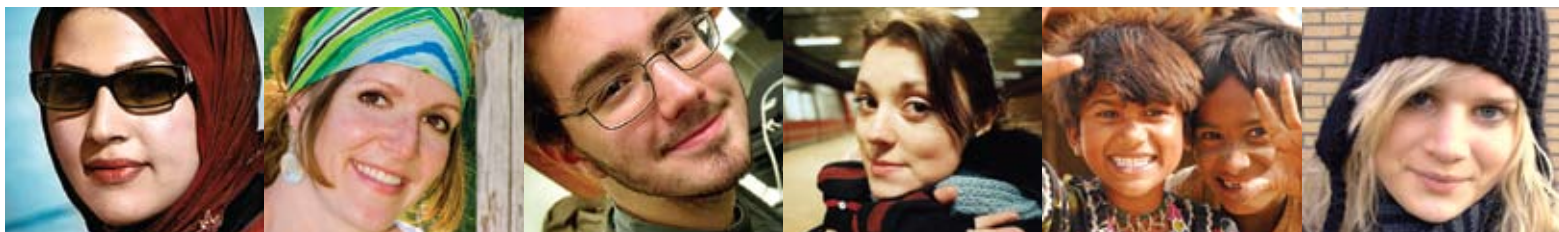
Документ Процена потреба МЉМП констатовало је потребу да МЉМП унапреди своје односе са невладиним организацијама,³⁷ а изгледа се да су учињени одређени кораци у том правцу. Прво, створена је база података која набраја невладине организације заинтересоване за сарадњу са МЉМП. Друго, МЉМП је недавно потписало меморандум о разумевању са 150 невладине организације. Поменути Меморандум наводи да ће НВО достављати информације министарству у вези са људским правима, а да ће министарству информисати невладине организације о законодавним иницијативама у области људских права и обезбедити им могућност да дају своје коментаре о тим иницијативама. Овакви кораци указују на ојачане везе и постојање потенцијала за сарадњу са невладиним организацијама.

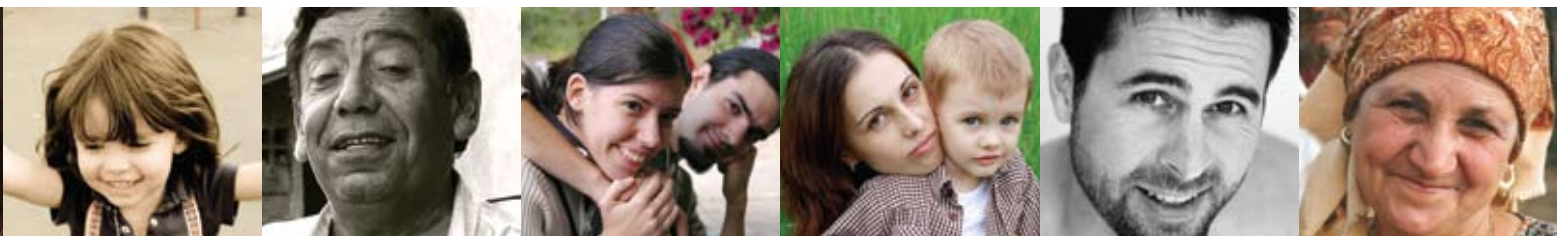
Људски ресурси

Неколико узастопних трансформација министарства довело је до велике флукуације кадрова. Отуда у министарству постоји значајан број нових кадрова, којима је и рад у државном сектору новина. То значи да они можда нису имали прилику за обимну обуку о свим питањима из надлежности МЉМП. Како је раније поменуто, запослени су конкретно указали на потребу обуке о предмету Закона о забрани дискриминације, што ће се обезбедити кроз предложени семинар.

Министарство је такође изразило потребу да се запосли конкретна особа која би се потпуно посветила раду у области антидискриминације. Према налазима документа Процена потреба МЉМП, организациона јединица за обављање мониторинга и спровођење међународних споразума у области људских права има

³⁷ ECR1 и Специјални представник УН су такође дошли до овакве констатације у вези са Канцеларијом за људска и мањинска права. Видети: Извештај о Србији, Европска комисија против расизма и нетолеранције, CRI(2008)25, 14. децембар 2007, § 27, где се наводи следеће: „НВО су изразиле жаљење због чињенице да ово тело нема увек позитиван однос према њима“; видети. Извештај Специјалног представника Генералног Секретара о положају бранитеља људских права, A/HRС/7/28/Add.3, 29. фебруар 2008, § 36, где се констатује да „не постоји системска сарадња са цивилним друштвом, што важи и за извештавање уговорних тела Уједињених нација. Мали је број оних који се баве заштитом људских права који наводе да су имали било какве односе са Канцеларијом.“





шест радних места посвећених овим пословима, а у складу са актом о систематизацији радних места, два од тих места су формално посвећена питањима антидискриминације. Међутим, попуњена су само три од предвиђених шест радних места, а једно од њих заузима руководилац организационе јединице.³⁸

Процена потреба МЉМП конкретно констатује да је „потребно запослити једну додатну особу за вршење надзора над спровођењем националног закона у складу са међународним стандардима у области људских права“, како се наводи и у Закону о министарствима и у акту о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Такође се сугерише да „[та] особа, између осталог, буде додатно овлашћена да обавља послове координације послова у области информисања свих органа јавне управе а посебно радних група које постоје о оствареном напретку или развоју нових догађаја у овој области.“³⁹ У складу са препорукама из документа Процена потреба МЉМП, ово радно место треба попуњити (односно финансирати) и дати му овлашћења да обавља мониторинг спровођења политике антидискриминације кроз координацију са ресорним министарствима.

Способност МЉМП да задовољи своје потребе у погледу предвиђених радних места зависи од његове способности да обезбеди додатна финансијска средства у предстојећем поступку утврђивања буџета и/или кроз обезбеђење средстава из спољних извора, на пример преко донатора.

VIII. Канцеларија заштитника грађана

Закон о заштитнику грађана (омбудсман) усвојен је 2005. године. Иако је по одредбама закона заштитник грађана требало да буде именован у року од шест месеци од ступања закона на снагу, он је именован тек у јулу 2007. године. Све до краја 2007. године нису биле обезбеђене просторије за рад Канцеларије заштитника грађана („Канцеларија“), а Канцеларија се преселила у своје садашње просторије 2008. године. Ниједна од ове

две локације не обезбеђује довољно простора. У ствари, изгледа као да Канцеларија и даље ради без пуне подршке Владе. Током своје посете Србији прошле године, Специјална представница Генералног секретара УН препоручила је да Влада „сарађује са овом институцијом и подржи њен рад како би се институцији омогућило да оствари очекиване резултате.“⁴⁰ Како наводи један испитаник у одговору на питање из упитника, „заштитник грађана добро функционише у оквиру својих недовољних ресурса и у датим условима рада.“

Закон о заштитнику грађана прописује да заштитник грађана обавља надзор над заштитом људских и мањинских права, промовише заштиту људских и мањинских права и контролише законитост и праведност у раду органа државне управе. Заштитник грађана нема овлашћења да делује по кршењима права у оквиру приватног сектора.⁴¹ Државна управа има обавезу да у потпуности сарађује са заштитником грађана и да омогући приступ свим објектима, подацима и информацијама у њеном поседу. Заштитнику грађана такође је дато право приступа местима притвора и право на разговор, насамо, са особама у притвору.

Организационо, Канцеларија заштитника грађана подељена је на две програмске целине; једна се бави притужбама, а друга промовисањем људских и мањинских права. Надлежности Канцеларије обухватају питања дискриминације као само један сегмент читавог спектра питања из области људских права. Како се наводи на Интернет страници Канцеларије,⁴² она има широк мандат и обим активности, укључујући:

- подношење захтева Уставном суду за оцену законитости закона те других правних инструмената и општих аката;
- давање јавних предлога за опозив званичника и државних службеника одговорних за кршење права или одсуство сарадње са заштитником грађана;
- подношење кривичних и прекршajних пријава за кршење закона;
- покретање судских спорова, било као реакције на притужбу било по сопственој иницијативи;
- иницирање законодавне реформе пред Народном скупштином ради усклађивања са међународним стандардима;
- давање мишљења о законским иницијативама које покрећу други државни органи;

³⁸ Процена потреба, стр. 17–18, 22, где се наводи да „политика антидискриминације такође потпада под надлежност Министарства рада и социјалне политике.“ Овде је важно поменути да би у складу са законом требало пренети надлежности са МРСП на МЉМП. Ова препорука је директно у супротности са Проценом потреба, где се констатује да због оваквог преклапања надлежности „не постоји потреба за јачањем капацитета МЉМП у овој области.“

³⁹ Процена потреба, стр. 20.

⁴⁰ Извештај Специјалног представника Генералног секретара о стању бранилаца људских права, А/НRC/7/28/Add.3, 29. фебруар 2008, § 32

⁴¹ Надлежност ПЗЈ биће усмерена искључиво на случајеве дискриминације. За разлику од Канцеларије заштитника грађана, ПЗЈ ће имати надлежности које се односе на јавни и приватни сектор.

⁴² Погледати <http://www.zastitnik.gov.rs/index.php/lang-en>.





- израда предлога, препорука и савета у циљу спречавања кршења људских права и унапређења заштите;
- учешће на састанцима, панелима и конференцијама са другим државним органима, невладиним организацијама и међународним организацијама;
- израда нацрта предлога пројеката;
- израда годишњих и специјалних извештаја о питањима људских права;
- израда нацрта публикација за промовисање људских и мањинских права;
- давање одговора на захтев медија о питањима људских права;
- израда публикација за органе државне управе о заштити права и промовисање добре управе;
- дистрибуисање информација општој јавности ради олакшавања приступа правима;
- промовисање кодекса етичког понашања државних службеника;
- пријем појединачних притужби, верификација навода из притужби и налагање реакције државних органа;
- давање правне помоћи лицима са приговорима изван сопствене јурisdикције (кршења права од стране приватног сектора, насиље у породици итд.);
- припрема и иницирање примене предложених мера за побољшање рада органа државне управе у циљу унапређења грађанских права;
- подношење препорука органима државне управе;
- праћење извршења одлука Уставног суда и ЕCHR;
- праћење стања заштите људских права у Србији;
- прикупљање и систематизовање података о људским правима;⁴³
- помоћ грађанима у подношењу приговора/притужби;
- унапређење дијалога између етничких и националних мањина.

Иако су питања антидискриминације и пре усвајања закона спадала у надлежности Канцеларије, сада је неопходно учинити напоре да се ова питања на експлицитнији начин интегришу у њен редован рад. На пример, кодекс етичког понашања државних службеника можда треба употпунити тако да обухвата и питања забране дискриминације.⁴⁴ Дискриминација треба да постане категорија која се користи у свим облицима прикупљања података, укључујући и појединачне притужбе,

као што треба да буде и предмет расправе на релевантним састанцима и конференцијама, а и питање које ће бити укључено у редовне годишње извештаје Канцеларије. Потенцијалне будуће активности које ова Канцеларија може да предузме у смислу обављања мониторинга и извештавања о закону обухватиле би публикавање посебног извештаја о дискриминацији у Србији и скретање пажње јавности на ова питања кроз контакте Канцеларије са медијима.

У односу на сврху обављања мониторинга и извештавања о Закону о забрани дискриминације постоје нека преклапања, нпр. преклапање између заштитника грађана и будућег повереника за заштиту једнакости у погледу случајева дискриминације коју врше државни органи или преклапања између заштитника грађана и МЉМП у праћењу стања заштите људских права у Србији. Ова преклапања могу да буду релевантна за успостављање делотворног система мониторинга и извештавања о закону.

Предложени семинар би био прилика да актери из поменутих институција размотре на који начин најбоље могу да координишу своје напоре у спровођењу закона.

Одговор на појединачне притужбе

Током прве године рада, Канцеларија заштитника грађана примила је преко 3000 притужби.⁴⁵ Тренутно Канцеларија прима месечно између 300 и 400 притужби, што је по наводима Канцеларије више него што она може да обради. Око половине притужби је из Београда; друга половина је из осталих делова Србије. Ови бројеви јасно показују да постоји потреба за кампањама информисања изван главног града, и када је у питању информисање о процедури подношења појединачних притужби Канцеларији заштитника грађана, и у погледу општег информисања о људским правима, и о конкретним питањима новог Закона о забрани дискриминације.

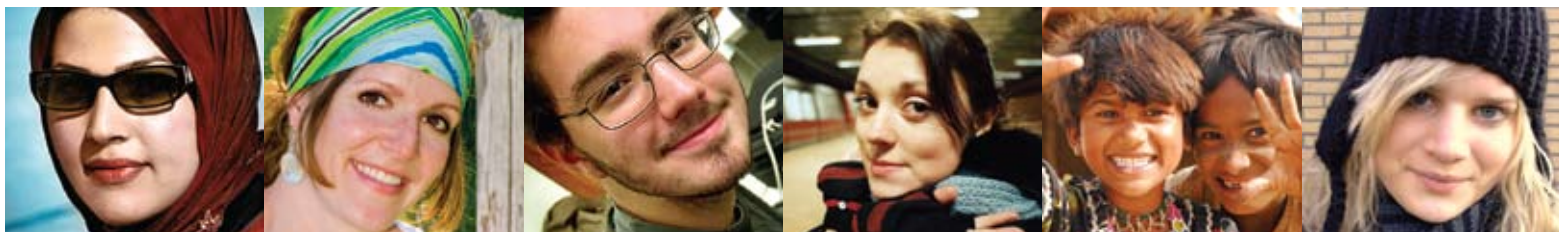
Значајно је напоменути да су испитаници у оквиру испитивања јавног мњења често именовали Канцеларију заштитника грађана као институцију којој се подносе притужбе по питању дискриминације. Међутим, од свих испитаника који су искусили дискриминацију, само 16% је случај дискриминације пријавило надлежним органима. Већина испитаника који нису искусили дискриминацију одговара да су органи који су надлежни да примају пријаве случајева дискриминације полиција и Канцеларија заштитника грађана.⁴⁶

⁴³ Значајно је напоменути да ова Канцеларија води аналитички дисагрегисане статистичке податке.

⁴⁴ Овај кодекс етичког понашања је одлично место интервенције по питањима обуке и информисања о питањима дискриминације.

⁴⁵ Видети http://glassrbije.org/E/index.php?option=com_content&task=view&id=3302, последњи пут проверено 15. маја 2009.

⁴⁶ Истраживање јавног мњења о питањима дискриминације и неједнакости у Србији, фебруар 2009, стр. 5.





Овлашћења заштитника грађана да реагује по појединачним притужбама грађана веома су јасна. Међутим, неопходно је да се ова Канцеларија укључи у развој система упућивања који ће у већој мери бити формализован, а посебно да пружи помоћ у преношењу досадашњих искустава и добре праксе будућем поверенику за заштиту једнакости.

Унапређење људских и мањинских права

У погледу обављања мониторинга и извештавања о Закону о забрани дискриминације, сектор Канцеларије који се бави унапређењем људских и мањинских права директно је задужен да се брине о томе да државни органи спроведу релевантне законе те да даје савете и препоруке у вези са превенцијом кршења људских права. С обзиром на делокруг њених активности, постоји неколико начина на које Канцеларија може да допринесе мониторингу и извештавању о закону.

Сарадња са ресорним министарствима и невладиним организацијама

Канцеларија заштитника грађана, према прикупљеним информацијама, одржава добре односе са невладиним организацијама. Запослени у Канцеларији наводе да много појединачних притужби до Канцеларије долази тако што невладине организације упућују странке на Канцеларију. Невладине организације су, истовремено, и кључни извор података. Канцеларија такође наводи да има добре односе са ресорним министарствима, посебно са Министарством унутрашњих послова, уз напомену да има простора за даље унапређење сарадње са ресорним министарствима.

Људски ресурси

Заштитнику грађана у раду помажу четири заменика заштитника грађана и тридесеторо запослених (од укупно 60 колико је предвиђено Актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места). Буџет ове институције још увек је недовољан, а недостају и одговарајући канцеларијски простор и опрема. Канцеларија заштитника грађана навела је како постоји потреба да се додатно запосли једна особа која би се потпуно посветила питањима дискриминације. Рекло би се да Канцеларија одржава снажне односе са међународним донаторима, чиме јача своју способност да прикупља додатна средства за будуће људске и програмске ресурсе.

Једна од битних особености Канцеларије заштитника грађана јесте њено присуство на терену. Треба поменути да Канцеларија

планира да отвори једну сателитску канцеларију на југу Србије. Истовремено, Канцеларија добро сарађује са 12 заштитника грађана на локалном нивоу, чије су канцеларије основане под окриљем органа локалне самоуправе. Ускоро ће ове локалне канцеларије бити међусобно повезане у оквиру електронске мреже. Канцеларија заштитника грађана тренутно одржава редовне двомесечне састанке са локалним омбудсменима ради разматрања случајева и питања од заједничког интереса.

Осим сарадње са општинским званичницима и Извршним већем АП Војводине, Канцеларија организује и посете терену. Заштитник грађана наводи да после сваке посете терену Канцеларија примећује значајан пораст броја појединачних притужби. Овакве посете су очито добар начин подизања јавне свести о услугама које нуди заштитник грађана као и генерално о питању људских права. Имајући у виду предвиђену децентрализацију, једна од битних будућих компоненти овог Пројекта пројекта могло би да буде успостављање веза Канцеларије заштитника грађана на терену изван Београда. На пример, на планирани семинар би се, као учесник, могао позвати локални заштитник грађана.

IX. Министарство рада и социјалне политике

Министарство рада и социјалне политике (МРСП) надгледа спровођења законодавства о забрани дискриминације преко својих инспекцијских служби и повезаних агенција, као и у погледу специфичних угрожених група становништва. МРСП има преко 500 запослених у Београду и широм Србије, а надлежно је за праћење целокупне мреже социјалне заштите у Србији, која је прво место контакта за многе угрожене категорије. МРСП у свом саставу има и Сектор за борачко-инвалидска питања, Сектор за права и заштиту особа са инвалидитетом, Сектор за бригу о породици и социјалну заштиту, центре за социјални рад, Управу за родну равноправност, Сектор за демографску политику и социјалну интеграцију, Фонд за друштвену укљученост и Инспекторат за рад⁴⁷ Сектор за ИТ у оквиру министарства одржава и обрађује податке релевантне за права корисника социјалних бенефиција у читавој Србији. Другим речима, запослени у министарству имају веома добру позицију

⁴⁷ Десетак инспектора рада су тренери који редовно обучавају своје колеге. Њихово укључивање у обуку инструктора осигурало би даљу дистрибуцију програма обуке на једну од битних циљних група (око 300 инспектора) у целој Србији.





која им омогућава да идентификују и решавају питања системске и појединачне дискриминације те да прикупљају податке и обезбеђују информације за потребе извештавања.

Сектор за права и заштиту особа са инвалидитетом, конкретно, спроводи надзор и предлаже мере за унапређење положаја особа са инвалидитетом. Инспекторат за рад је задужен да обезбеђује поштовање националног законодавства у области радних односа. Инспекторат има канцеларије широм Србије и упознат је са пословима праћења мера антидискриминације у погледу обавеза које има по Закону о раду Републике Србије, а који забрањује директну и индиректну дискриминацију у радним односима. Управа за родну равноправност је организациона јединица у оквиру МРСП која обавља мониторинг и извештава о питањима родне равноправности, укључујући и развој родно осетљиве статистике и специфичних показатеља. Ово министарство је такође организационо надлежно за неколико међуресорних радних група, укључујући радне групе које се баве питањима деце, старијих лица и реадмисије миграната. Министарство је до сада пружало примарну *de facto* институционалну подршку за припрему и коначно усвајање закона као „државна институција надлежна за политике једнаких шанси.“⁴⁸ Како је раније поменуто, UNDP пројекат „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“ и даље ради у просторијама МРСП. Према томе, запослени у МРСП ће бити позвани као учесници на радионицу и обуку будућих инструктора како би се осигурао континуитет институционалног знања МРСП и његов допринос пројекту. Ово је посебно важно када се има на уму да МРСП треба да задржи капацитет који ће му омогућити да осигура праћење и континуитет мониторинга и извештавања о спровођењу Закона у оквиру својих надлежности. Учесће МРСП, са његовим капацитетом ресорног министарства, на планираном семинару има пресудну важност за успешно спровођење закона, јер се ради о министарству које је задужено да се бави потребама угрожених лица.

Током састанака који су одржани у Београду, званичници МРСП су изразили искрену заинтересованост за подршку спровођењу закона. Истовремено, одговори запослених у организационим деловима МРСП на упитник показали су јасан недостатак разумевања појма дискриминације и механизма заштите који су законом обезбеђени. Конкретно, једна од тих организационих целина је у својим одговорима показала постојање етничких предрасуда. Испитаник из друге организационе целине навео је да не постоји потреба за

обуком.⁴⁹ Уколико се запосленима у свим секторима МРСП обезбеди одговарајућа обука у области антидискриминације, то ће створити велики потенцијал државних органа за превенцију дискриминације.

Мањи број испитаника из сектора невладиних организација конкретно је, у одговорима на упитник, указао на значај обуке у области антидискриминације за инспекцију рада и за центре за социјални рад, јер су они „у директном контакту са жртвама и у позицији су да могу да врше дискриминацију.“ Један од њих конкретно препоручује да обуку изводе спољни, а не интерни инструктори.

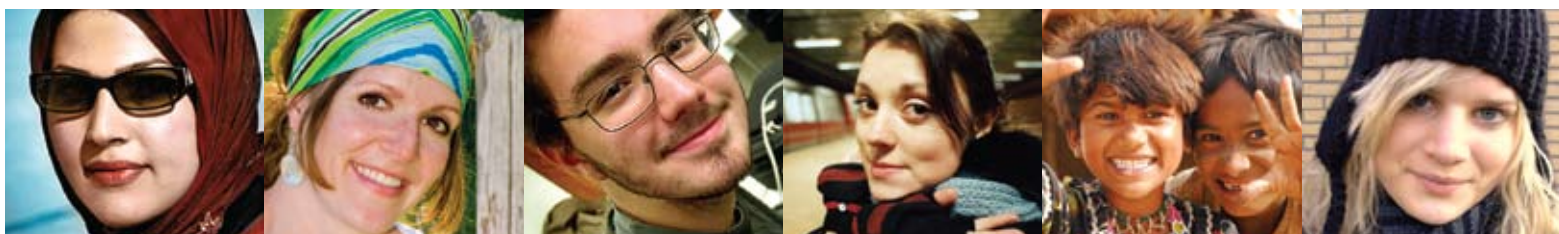
Важно је поменути да у одговорима на упитник Инспекторат за рад наводи како је до сада примио веома мали број извештаја о дискриминацији на радном месту, и то из два разлога: 1) таква дискриминација се тешко доказује и 2) радници не пријављују случајеве дискриминације из страха од губитка посла. Према налазима истраживања јавног мњења, дискриминација на радном месту представља један од најраширенијих облика дискриминације у Србији. С тим у вези, јачање оспособљености инспектората за рад да обезбеди конзистентну примену новог закона требало би да буде у средишту напора за изградњу капацитета. Неопходно је учинити напоре да сви инспектори рада схвате да нови закон смањује терет доказивања на ниво покретања притужбе и да је на крају терет доказивања на туженом.⁵⁰ Такође је неопходно осигурати да они постану свесни одредби закона које се односе на забрану дискриминације из освете и да се оспособе да их примењују.⁵¹ Надаље, неопходно је учинити напоре да потенцијални тужитељи добију информације о својим правима према новом закону.

Током процеса консултација у Београду такође је постало очито да не постоји потребна координација између агенција које потпадају под исто министарство када је реч о новом антидискриминационом закону. Процена капацитета за коју је подршку обезбедио UNDP, а која је била усмерена на Управу за родну равноправност и која је спроведена у фебруару 2009. године, констатовала је да су координација, организовање

49 Овај одсек је навео следеће: „Старије колеге размењују своје знање и искуство са млађима, као иницијална размена знања. Они су сви искусни и нема потребе за обуком.“

50 Члан 45, Правила о терету доказа, Закон о забрани дискриминације. Нажалост, чланови 35 и 45 иницијални терет доказа стављају на подносиоца тужбе, што је нејасно у тексту закона и у супротности је са међународним стандардима. Међународни и европски стандарди просто захтевају да подносилац докаже *prima facie* случај. Такође видети ОЕБС/ОДИХР Коментари о нацрту закона о забрани дискриминације Републике Србије, 17. март 2009, стр. 7, где се препоручује „реверзија терета доказивања који у случају закона ЕУ треба експлицитно да подразумева и директну и индиректну дискриминацију.“

51 Члан 9, Забрана позивања на одговорност, Закон о забрани дискриминације.





прикупљања података и статистичка obrada података у центрима за социјални рад још увек веома слаби у области родно заснованог насиља (што представља један облик дискриминације) те да је слаб капацитет МРСП за праћење индикатора. У одговорима на упитник, Инспекторат за рад је такође навео неадекватну унутрашњу координацију између инспектората, што доводи до контрадикторних решења.

С обзиром на обим и ширину своје делатности, запослени у МРСП треба да буду примарна циљна група за обуку и изградњу капацитета у области антидискриминације. Већ и сама континуирана усмереност на ово министарство нуди огроман потенцијал за делотворно спровођење закона. Иако сектори у оквиру МРСП „имају за циљ ... обезбеђење услова за пуну укљученост свих угрожених група у све аспекте српског друштва,“ они су релативно нови и постоји потреба да се њихови капацитети развијају.⁵² Важно је поменути да, на централном нивоу, ово министарство и даље остаје одлучно у пружању подршке спровођењу антидискриминационог закона, што се може преточити у одлучне активности на средњем и локалном нивоу.

X. Оснивање институције повереника за заштиту једнакости

Поглавље IV Закона о забрани дискриминације регулише оснивање институције повереника за заштиту једнакости. Када се ово ново тело успостави, оно ће питањима дискриминације у Србији осигурати континуирану пажњу. Иако је оснивање предвиђено за 2010. годину, у светлу садашње економске кризе постоји забринутост да ли ће се ово остварити с обзиром на планирано укидање одређеног броја министарстава. Успешно остварење ове намере зависи од способности да се изврши општи политички притисак како би се у буџету за 2010. годину издвојила средства за ову намену.

Сасвим је јасно да оснивање ПЗЈ захтева додатна, значајна улагања у оспособљавање кадрова и изградњу организационих капацитета. ПЗЈ ће, како је предвиђено, имати стручне службе (тј. три помоћника) које ће пружати помоћ поверенику.⁵³ Подела обавеза међу запосленима

и успостављање процедура највероватније ће захтевати експертску помоћ. На пример, у складу са Законом о забрани дискриминације, ПЗЈ је надлежан за израду пословника о раду овог тела.⁵⁴

Оснивање институције ПЗЈ ће такође захтевати разраду додатних модалитета за сарадњу и поделу надлежности између ПЗЈ и осталих тела (агенција), првенствено заштитника грађана. На пример, попут заштитника грађана, и ПЗЈ ће бити овлашћен да даје предлоге законских аката или измена по питањима дискриминације, да даје правна мишљења о предлозима закона и прописа те да предлаже мере органима државне управе и прати спровођење релевантних закона.⁵⁵

Механизам појединачне притужбе

ПЗЈ ће имати овлашћења да разматра притужбе које се односе на кршење Закона о забрани дискриминације од стране јавних и приватних лица.⁵⁶ Преузимањем одговорности за све случајеве који подразумевају дискриминацију, ПЗЈ ће можда растеретити Канцеларију заштитника грађана у погледу појединачних притужби за кршење од стране државних актера. Неопходно је обратити дужну пажњу процедурама и правним лековима обеју ових институција како би обе имале паралелан приступ правним лековима по основу притужби.

Док се тренутно појединачне притужбе о кршењу Закона о забрани дискриминације од стране државних актера подносе Канцеларији заштитника грађана, притужбе које се тичу кршења од стране приватних актера и свих осталих потреба за помоћ решавају се *ad hoc*. Неопходно је да се разради јасан механизам упућивања који ће помоћи да све жртве кршења одредби закона добију помоћ и да се избегне преклапање надлежности.

ПЗЈ ће имати овлашћења да даје мишљења и препоруке о појединачним жалбама, да подноси „укоре“ за кршење одредби и да „упозорава“ лица која крше одредбе и не обезбеђују решавање случаја. ПЗЈ има овлашћења да информисе јавност о кршењу закона уколико се случај не реши у року од 30 дана од дана издавања упозорења.⁵⁷ Процедуре притужби које се односе на рад ПЗЈ осмишљене су тако да буду брже и једноставније од покретања судског спора. ПЗЈ има обавезу да информисе подносиоце притужби и може да покреће спорове у конкретним случајевима „у договору са подносиоцем тужбе.“⁵⁸

⁵⁴ Члан 34, Закон о забрани дискриминације

⁵⁵ Члан 33(7),(9), Закон о забрани дискриминације.

⁵⁶ Члан 33(1), Закон о забрани дискриминације.

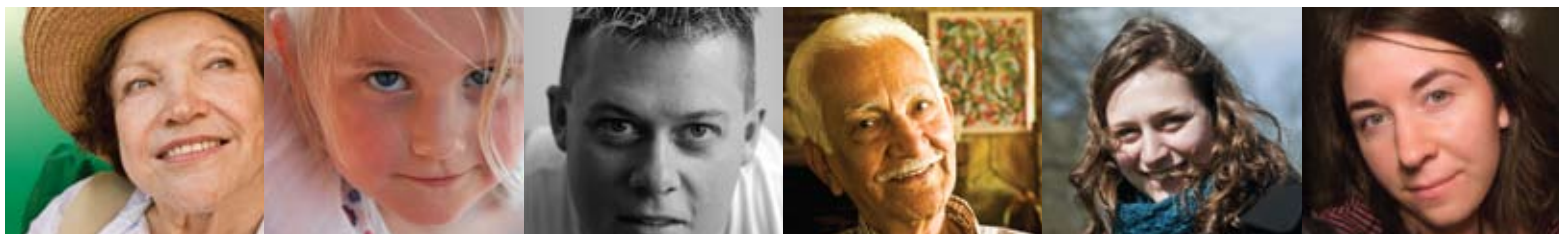
⁵⁷ Члан 33(1),(4), 39, 40, Закон о забрани дискриминације.

⁵⁸ Члан 33(2),(3), Закон о забрани дискриминације.

⁵² Опис активности, стр. 6.

⁵³ Члан 32, Закон о забрани дискриминације.





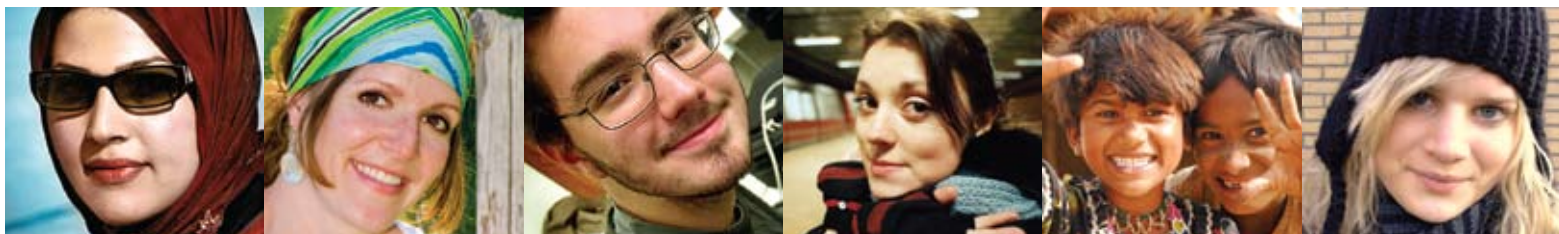
Мониторинг и извештавање о спровођењу закона

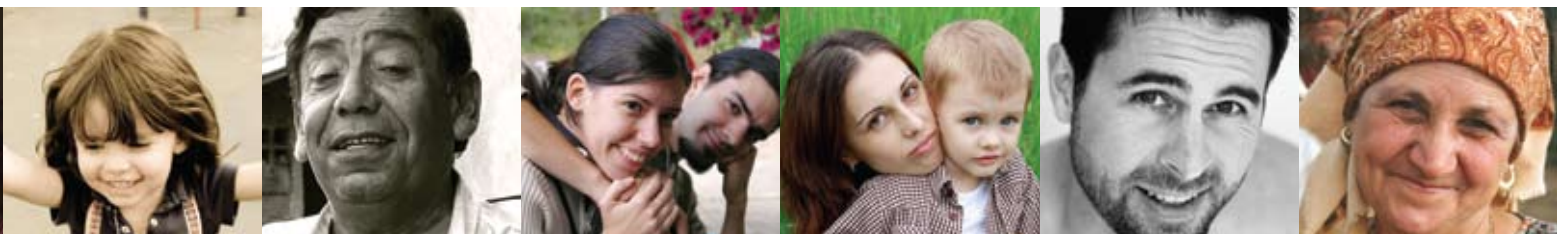
ПЗЈ подноси редовне годишње и посебне извештаје Народној скупштини о питањима дискриминације.⁵⁹ Годишњи извештаји треба да садрже процену рада органа државне управе и пружалаца услуга у области антидискриминације. Резиме извештаја се објављује у Службеним гласнику Републике Србије.⁶⁰ Специјални извештаји се подносе Народној скупштини на иницијативу повереника или на захтев Народне скупштине о питањима од „посебног значаја.“⁶¹ Иако се у средишту пажње извештаја ПЗЈ налазе питања дискриминације, ови извештаји су битни и за сарадњу повереника са заштитником грађана и МЉМП у погледу њихових извештаја.

⁵⁹ Члан 33(5), 48, Закон о забрани дискриминације.

⁶⁰ Члан 48, Закон о забрани дискриминације.

⁶¹ Члан 49, Закон о забрани дискриминације.





Анекс 1

Списак функционалних капацитета за мониторинг, евалуацију и извештавање о законима и политици у области антидискриминације

- евалуација садржине релевантног законодавства и аката Владе (правно усклађивање са међународним стандардима);
- евалуација утицаја законодавства;
- саветовање органа владе о правним прописима у области дискриминације;
- информисање државних и осталих институција (међународних организација и невладиних организација);
- саветодавне услуге о стандардима у антидискриминационог пракси у специфичним областима, успостављање мерљивих циљева и спровођење стандарда;
- обука државних и других актера;
- промовисање информисаности јавности о питањима антидискриминације;
- давање информација и упућивање појединаца којима је потребна помоћ;
- обезбеђивање приступа услугама за појединце;
- изrada, публикавање и дистрибуција материјала о антидискриминацији;
- извештавање међународних тела о питањима дискриминације;
- подршка ратификацији додатних релевантних међународних споразума;
- одржавање делотворних односа са медијима;
- проналажење додатних фондова за реализацију специјалних пројеката.

Анекс 2

Организације са којима су обављени интервјуи (помоћу „Упитника за процену постојећих капацитета за заштиту једнакости“):

- Божур (НВО)
- Група 484 (НВО)
- Човекољубље - Добротворни фонд Српске православне цркве (верска организација)
- Justitia et Pax – Caritas (верска организација)

- Независност (синдикат)
- СССС (синдикат)
- Савез независних синдиката Србије (синдикат)
- Пешчаник (недељни радио програм)
- Ужице – Центар за људска права и демократију (НВО)
- Жене у црном (Women in Black) (НВО)
- Amity – Снага пријатељства (НВО)
- Београдски центар за људска права (НВО)
- Канадска агенција за међународни развој (СIДА) (међународни донатор)
- UNDP-ов програм ПРО 2 (развој)
- ОЕБС Бујановац (међународна агенција)
- Центар за развој цивилног друштва (НВО)
- SeConS – група за развојне иницијативе (НВО)
- Српски демократски форум (НВО)
- Центар за људска права Ниш (НВО)
- Центар за самостални живот особа са инвалидитетом Србије (НВО)
- Одбор за људска права Санџак (НВО)
- МРСР Сектор за права и заштиту особа са инвалидитетом (агенција Владе)
- МРСР Сектор за права бораца (Агенција Владе)
- МРСР Сектор за ИТ (агенција Владе)
- МРСР Инспекторат за рад (агенција Владе)
- МРСР Центар за социјални рад (агенција Владе)
- МРСР Сектор за бригу о породици и социјалну заштиту (агенција Владе)
- Национална служба запошљавања (агенција Владе)
- Канцеларија заштитника грађана (агенција Владе)
- Општина Нови Пазар (агенција Владе)
- Статистички завод Србије (агенција Владе)
- Координационо тело за Прешево (агенција Владе)
- Генератор (НВО)
- Ресурс центар Лесковац (НВО)
- Ромски информативни центар (НВО)
- Друштво за заштиту и унапређење менталног здравља деце и омладине (НВО)





Анекс 3

Састанци у вези са Анализом почетног стања, одржани у Београду са Lori Mann, међународним консултантом за питања антидискриминације.

19–29. априла 2009.

Особље UNDP пројекта:

- **Марија Вујновић** – руководилац пројекта
- **Милован Батак** – координатор пројекта
- **Наташа Рашић** – координатор за законодавни развој
- **Оливера Вучић** – АДР координатор
- **Сања Николин** – национални консултант

Канцеларија заштитника грађана

- **Саша Јанковић** – заштитник грађана
- **Мина Роловић Јочић**

Министарство рада и социјалне политике

- **Зоран Мартиновић** – државни секретар

Фонд за социјалне иновације (МРСП):

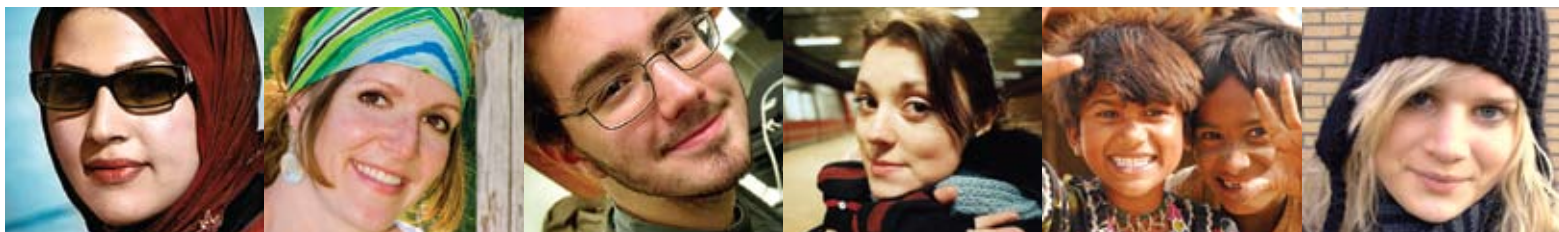
- **Александра Чалошевић** – руководилац пројекта
- **Ирма Лутовац** – запослени на пројекту

Министарство за људска и мањинска права:

- **Марко Караџић** – државни секретар
- **Катарина Гинић** – шеф одсека за европске интеграције и управљање пројектима

Управа за родну равноправност (МРСП):

- **Наталија Мићуновић** – директор
- **Мира Марјановић** – консултант
- **Весна Јарић** – консултант





АНАЛИЗА ПОЧЕТНОГ СТАЊА
у области институционалних капацитета за спровођење
антидискриминационог законодавства у Србији.

Аутор:
Lori Mann

Издавачи:
Уједињене нације – Програм за развој, Канцеларија у Србији
Интернационалних бригада 69, Београд +381 11 2040 400, www.undp.org.rs

Министарство рада и социјалне политике
Пројекат „Подршка спровођењу антидискриминационог
законодавства и медијације у Србији“
који финансира Европска унија

Рузвелтова 61, Београд, +381 11 3293 474

За уреднике:
Оливера Пурић, руководиоца Одељења за реформу у правосудју и владину права
Марија Вујновић, менаџер пројекта „Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији“

Превод са енглеског:
Жанета Миљанић

Лекторисао:
Владо Ђукановић

Дизајн:
Ненад Бјеговић

Штампа:
Stylos – Нови Сад

Тираж:
1000

ISBN 978-86-7728-113-7

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
343.85:343.412(497.11)

МАН, Лори, 1977 - Анализа почетног стања у области институционалних капацитета за спровођење антидискриминационог законодавства у Србији/
[Lori Mann ; превод са енглеског Жанета Миљанић]. - Београд : Уједињене нације - Програм за развој, Канцеларија у Србији:

Министарство рада и социјалне политике, 2009

(Нови Сад : Stylos) . - 27, 25 стр. : илустр. ; 20 см. - (Пројекат "Подршка спровођењу антидискриминационог законодавства и медијације у Србији")

Насл. стр. приштампаног енгл. изворника: Baseline Analysis of Institutional Capacities for Implementation of Antidiscrimination Legislation in Serbia. -

Текст фир. и лат. - Тираж 1.000 - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-7728-113-7 (УН)

а) Дискриминација - Спречавање - Србија
COBISS.SR-ID 169932812

„Мишљења изнета у овој публикацији су мишљења аутора и не представљају нужно ставове Програма
Уједињених нација за развој, Министарства рада и социјалне политике Републике Србије или Европске Уније.“

