

ANTIDISKRIMINACIONI MEHANIZMI U PRAKSI



Ambasada
Savezne Republike Nemačke
Beograd

Beograd, 2013.

ANTIDISKRIMINACIONI MEHANIZMI U PRAKSI



YUCOM

Komitet pravnika za ljudska prava

Komitet pravnika za ljudska prava

Svetogorska 17, 11000 Beograd

Tel: 011/3344 235

Fax: 011/3344 425

E-mail: office@yucom.org.rs

Web site: www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Milan Antonijević

Autori:

Kristina Todorović

Ivana Stjelja

Nikola Grujić

Dizajn, prelom i priprema za štampu:

BENUSSI design

Štampa:

Dosije studio

Tiraž 300

ISBN 978-86-83209-47-7



Ambasada
Savezne Republike Nemačke
Beograd

Izjava ograničenja odgovornosti:

Izdavanje ove publikacije omogućeno je podrškom Ambasade Savezne Republike Nemačke i ne mora neophodno predstavljati njene stavove.

**„Ljudska prava nisu vredna svog imena
ako ne štite ljude koje ne volimo
isto koliko i one koje volimo.“**

Trevor Philips

SADRŽAJ

UVOD	9
PRAVNI OKVIR	11
Ustav republike Srbije i zabrana diskriminacije	11
Zakon o zabrani diskriminacije	13
Posebni zakoni	14
ZABRANA DISKRIMINACIJE U ZEMLJAMA U REGIONU	
PRAVNI OKVIR	17
Hrvatska	17
Crna Gora	18
Bosna i Hercegovina	18
SUDOVI	21
Primeri dobre prakse - Studija slučaja	30
Ustavni sud Srbije	32
Krivično-pravna zaštita	33
POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI	35
Statistika rada stručne službe poverenika	36
ZAŠTITNIK GRAĐANA	39

PREPORUKE	41
Obezbediti punu primenu Zakona o zabrani diskriminacije	41
Koristiti međunarodne akte pri podnošenju tužbe	42
Koristiti praksu međunarodnih sudova pri donošenju odluke	42
Ustanoviti veća ovlašćenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti	43
Povećati kapacitete službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti	44
Obezbediti mogućnost zaštite „uzbunjivača“	44
Jačanje kapaciteta nevladinih organizacija koje daju doprinos rešavanju ovog problema	44
Publikovanje uspešnih slučajeva i uloga medija	45
Podizanje svesti o problemu	46
Povećanje informisanosti pripadnika osetljivih grupa o pravima i uslugama, kao i o uslovima i postupku za njihovo ostvarivanje	46
Razvijanje institucionalnih rešenja kojima se unapređuje aktivna uloga i učešće manjinskih zajednica u procesu donošenja odluka, putem nacionalnih, regionalnih i lokalnih konsultativnih mehanizama	47

UVOD

U Republici Srbiji trenutno živi oko 66,500 izbeglica i 206,000 interno raseljenih lica. Oko 3.000 ljudi vraćeno je na osnovu Sporazuma o readmisiji a po procenama Saveta Evrope, još između 50.000 – 100.000 ljudi će biti vraćeno, ne uključujući oko 20.000 raseljenih Roma, koji nikada nisu bili registrovani.

Diskriminacija pripadnika četiri navedene grupe uočljiva je na polju obrazovanja, socijalnog i zdravstvenog osiguranja kao i radnih odnosa.

Aktivnosti na projektu **Antidiskriminacioni mehanizmi u praksi**, koji je YUCOM sproveo tokom 2012. godine, težile su ka poboljšanju položaja lica koja pripadaju navedenim grupama, kako bi im se omogućilo puno uživanje svih prava garantovanih Zakonom o zabrani diskriminacije i time podržalo formiranje efektivnih antidiskriminatorskih mehanizama.

Projekat je rezultat potrebe za dubljim promovisanjem i monitoringom antidiskriminatorskih mehanizama u pravnom sistemu Srbije, kroz analizu prakse sudova, nezavisnih državnih institucija i nevladinih organizacija.

Zaključci i preporuke sadržani u ovoj publikaciji rezultat su aktivnosti sprovedenih u okviru projekta, kao i aktivnosti koje je YUCOM sprovodio u ranijem periodu. Održano je šest fokus grupa sa predstavnicima ciljnih grupa, kao i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom njihovih prava, koje su imale za cilj identifikovanje uzroka diskriminacije sa aspekta pripadnika osetljivih grupa, utvrđivanje najčešćih problema sa kojima se u svakodnevnom životu suočavaju.

Na fokus grupama, građanima i građankama Srbije predstavljen je pravni okvir za zaštitu od diskriminacije, približene procedure za slučaj povrede prava i iskustva iz zemalja u regionu i EU.

Nadalje, radi ispitivanja mehanizama za zaštitu od diskriminacije predviđenih Zakonom, svim Osnovnim sudovima na teritoriji Republike Srbije upućen je zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i na osnovu odgovora sačinjen je i statističko-analitički presek tokova sudskih postupaka u ovoj oblasti. Analiza postupaka pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti takođe nam odgovara na pitanje efikasnosti u radu i značaja ove institucije.

Najzad, obavljeno je više od dvadeset razgovora, polustrukturisanih intervjua sa predstavnicama i predstavnicima državnih organa na lokalnom kao i na republičkom nivou, sa predstavnicama akademske zajednice, kao i sa predstavnicima medija. Ispitivanje je obuhvatilo kako efikasnost postojećeg pravnog okvira, tako i druge mere za sprečavanje diskriminacije ovih grupa.

PRAVNI OKVIR

USTAV REPUBLIKE SRBIJE I ZABRANA DISKRIMINACIJE

Zabrana diskriminacije je Ustavom zajamčeno ljudsko pravo. Diskriminacija je zabranjena članom 21. koji utvrđuje da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije. Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ustav propisuje i mere afirmativne akcije, odnosno posebne mere koje se mogu uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica koja se nalaze u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Navedene mere predstavljaju davanje privilegija određenim ugroženim grupama, ali se ne smatraju diskriminacijom, iako predstavljaju nejednako postupanje, jer su pravedne i uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti.

Sa aspekta četiri ciljne grupe čijim pravima smo se bavili sprovodeći ovaj projekat, posebno bi trebalo napomenuti član 76. Ustava, koji zabranjuje diskriminaciju nacionalnih manjina. Ovim članom Ustav utvrđuje sledeće:

- Pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita;

- Zabranjuje se bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini;

- Diskriminacijom se ne smatraju posebni propisi i privremene mere koje se mogu uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji posebno pogađaju nacionalne manjine.

Član 77. Ustava odnosi se na ravnopravnost u vođenju javnih poslova, odnosno u učešću u javnom životu. Ustav utvrđuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. Takođe, propisano je da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave mora voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Mnoge druge odredbe Ustava Republike Srbije takođe se, neposredno ili posredno, odnose i na zabranu diskriminacije.

Tako, važni su i članovi koji se odnose na podsticanje i uvažavanje razlika (član 48), na zabranu izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje (član 49), kojim je zabranjeno i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti.

Dalje, članom 50. utvrđuje se mogućnost da nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi „sprečavanja propagiranja rata ili podstrekivanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne i verske mržnje kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje“.

U članu 44. Ustava, koji se odnosi na crkve i verske zajednice, između ostalog, predviđeno je da Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu samo ako njeno delovanje „izaziva i podstiče versku, nacionalnu, ili rasnu netrpeljivost“. Slična ograničenja utvrđena su i kada je reč o slobodi misli, savesti i veroispovesti (član 43) i slobodi udruživanja (član 55).¹ Pošto se brojni članovi Ustava odnose na zabranu diskriminacije, potrebno ih je

1 Dejan Milenković, Vodič kroz zakon o zabrani diskriminacije, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd 2010

bilo posebno razraditi, a u cilju implementacije Ustavnih odredbi kojima se zabranjuje diskriminacija, u Srbiji je 2009. godine donet Zakon o zabrani diskriminacije.

ZAKON O ZABRANI DISKRIMINACIJE

Zakon o zabrani diskriminacije diskriminatorno postupanje definiše kao svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe lica, kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima.²

Prepoznajući nacionalne manjine kao jednu od grupa najpodložnijih diskriminaciji, Zakon o zabrani diskriminacije upravo njima pruža posebnu zaštitu. Tako, član 13. utvrđuje da je jedan od teških oblika diskriminacije “izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, jezika, političkog opredeljenja, pola, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja i invaliditeta.” Kao poseban oblik diskriminacije navodi se diskriminacija nacionalnih manjina u članu 24, koji zabranjuje diskriminaciju nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, verskih uverenja i jezika. Zakon bliže uređenje načina ostvarivanja i zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina prepušta posebnom zakonu.

2 Zakon o zabrani diskriminacije (“Sl. glasnik RS”, br. 22/2009), član 2

POSEBNI ZAKONI

U kontekstu zaštite prava Roma, izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika po readmisiji posebno se izdvajaju sledeći zakoni: Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), Zakon o izbeglicama (1992), Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma (2002), Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2006), Zakon o lokalnoj samoupravi (2007), Zakon o socijalnom stanovanju (2009), i dr.

Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina uređuje se, između ostalog, zaštita nacionalnih manjina od svakog oblika diskriminacije u ostvarivanju prava i sloboda i uspostavljaju se instrumenti kojima se obezbeđuju i štite posebna prava nacionalnih manjina na samoupravu u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture i obrazuju se ustanove radi olakšavanja učešća manjina u vlasti i u upravljanju javnim poslovima.³ Ovaj zakon u svojim osnovnim načelima navodi zabranu diskriminacije na nacionalnoj, etničkoj, rasnoj, jezičkoj osnovi, prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama.⁴

Takođe, propisane su i posebne mere za obezbeđenje ravnopravnosti⁵. Organi vlasti **mogu**, u skladu sa Ustavom i zakonom da donose propise, pojedinačne pravne akte i da preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije.

Navedene posebne mere državi stoje na raspolaganju kao mogućnost, ali s obzirom na status Roma i imajući u vidu da su oni manjinska zajednica u najnepovoljnijem položaju, organi vlasti se stavom 2. navedenog člana **obavezuju** da donesu pravne akte i preduzmu navedene mere u cilju popravljanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini.

3 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ("Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. Zakon), član 1

4 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ("Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon), član 3

5 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ("Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon), član 4

Zakon o izbeglicama garantuje licima koja su usled događaja od 1991. do 1998. godine i njihovih posledica izbegla ili prognana iz bivših jugoslovenskih republika na teritoriju Republike Srbije, a ne mogu ili zbog straha od progona ili diskriminacije ne žele da se vrate na teritoriju sa koje su izbegla, uključujući i lica koja su se opredelila za integraciju (u daljem tekstu: izbeglice), u skladu sa odredbama ovog zakona, zbrinjavanje radi zadovoljavanja njihovih osnovnih životnih potreba i pružanje pomoći u procesu integracije.⁶

Položaj izbeglica uređen je i uredbama koje propisuju način brige o izbeglicama i prognanim licima. Postoje dve ovakve uredbe - Uredba o zbrinjavanju izbeglica (1992 sa kasnijim izmenama i dopunama) i Uredba o načinu zbrinjavanja prognanih lica (1995).

U cilju unapređenja Zakona iz 1992. godine, Republika Srbija je usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama, 5. maja 2010. godine. Ovaj normativni okvir uređuje pitanja od značaja za lokalnu integraciju izbeglica, pre svega prihvata, korišćenje nepokretnosti na određeno vreme uz mogućnost zakupa ili otkupa, odgovarajuću zdravstvenu i socijalnu zaštitu, ali i podršku u procesima povratka.

2011. godine doneta je revidirana Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglih i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine.

U cilju poboljšanja socioekonomskog položaja ovih lica, Nacionalna strategija zapošljavanja 2005 - 2010 (Zaključak Vlade 05 broj 11-2291/2005 od 14. aprila 2005. godine) i Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2010. godinu, uvrstile su posebne mere za podsticanje zapošljavanja izbeglih lica. Neke od njih su: formiranje odgovarajuće baze podataka o nezaposlenim izbeglim i raseljenim licima, dodela subvencija poslodavcima za novo zapošljavanje izbeglih i interno raseljenih lica, uključivanje izbeglih i interno raseljenih lica u javne radove.

Takođe, Zakon o socijalnom stanovanju ("Službeni glasnik RS", broj 72/09) kao prioritetne ugrožene grupe, u smislu zadovoljenja njihovih stambenih potreba, navodi izbegla i interno raseljena lica, uvažavajući njihovu specifičnu situaciju.

6 Zakon o izbeglicama ("Sl. glasnik RS", br. 18/92, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010), član 1

Pitanja koja se odnose na pristup pravima izbeglih i interno raseljenih lica uređena su i drugim zakonima Republike Srbije, kao što su Zakon o državljanstvu Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 135/04 i 90/07), Zakon o matičnim knjigama ("Službeni glasnik RS", broj 20/09), Zakon o ličnoj karti ("Službeni glasnik RS", broj 62/06), Zakon o putnim ispravama ("Službeni glasnik RS", br. 90/07, 116/08, 104/09 i 76/10), Zakon o prebivalištu i boravištu građana ("Službeni glasnik SRS", broj 42/77), Zakon o radu ("Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09), Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ("Službeni glasnik RS", broj 72/09), Zakon o osnovnoj školi ("Službeni glasnik RS", br. 50/92 i 22/02), Zakon o srednjoj školi ("Službeni glasnik RS", br. 50/92, 24/96, 23/02 i 25/02), Zakon o visokom obrazovanju ("Službeni glasnik RS", br. 76/05, 97/08 i 44/10), Zakon o udruženjima ("Službeni glasnik RS", broj 51/09).

ZABRANA DISKRIMINACIJE U ZEMLJAMA U REGIONU PRAVNI OKVIR

HRVATSKA

Republika Hrvatska je prva od zemalja u regionu koja je donela Zakon o zabrani diskriminacije.

Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina zauzima značajno mesto u hrvatskom pravnom sistemu. Tako se ona, pored jednakosti i ravnopravnosti polova, navodi kao jedna od najviših vrednosti Ustava.⁷ Bliža zaštita nacionalnih manjina uređena je Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina⁸, kojim se zabranjuje bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini. Ovaj Ustavni zakon predstavlja pandan Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina Republike Srbije. Zakon o suzbijanju diskriminacije⁹ Republike Hrvatske ne navodi pripadnost nacionalnoj manjini kao osnov diskriminacije, jedino sadrži etničku pripadnost

7 Ustav RH (Narodne novine, br. 85/2010 – pročišćeni tekst), član 3

8 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, (Narodne novine br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11)

9 Zakon o suzbijanju diskriminacije, (Nardne novine br. 85/08, 112/12.)

i nacionalno poreklo. Ipak odredbe Zakona o zabrani diskriminacije odnose se i na zabranu diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina.¹⁰

CRNA GORA

Pored osnovnih ljudskih prava i sloboda, Ustav Crne Gore¹¹ nacionalnim manjinama jemči prava i slobode, koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, i nameće obavezu državi da zaštiti pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica od svih oblika nasilne asimilacije. Takođe, Ustavom je zajemčen i niz posebnih manjinskih prava. Zakonom o manjinskim pravima i slobodama¹², na bliži način uređuju se manjinska prava i mehanizmi njihove zaštite. Zakon se odnosi na očuvanje nacionalnog identiteta manjina, tj. zaštita od nasilne asimilacije, kao i omogućavanje efikasnog učešća manjina u javnom životu. Zakon o zabrani diskriminacije Crne Gore donet je 2010. godine. Pripadnost nacionalnoj manjini navedena je kao osnov diskriminacije, a navode se i posebne mere uvedene radi zaštite nacionalnih manjina.

BOSNA I HERCEGOVINA

Položaj nacionalnih manjina u Ustavu BiH pominje se već u preambuli: „**Oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, posvećeni miru, pravdi, toleranciji i pomirenju, ubijeđeni da demokratski organi vlasti i pravične procedure najbolje stvaraju miroljubive odnose unutar pluralističkog društva... Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine**”. Međutim navedena preambula Ustava, predstavlja prepreku

10 Priručnik o ljudskim pravima s naglaskom na zaštiti prava nacionalnih manjina, Priručnik za sudionike i sudionice treninga o mehanizmima zaštite ljudskih prava s naglaskom na zaštiti prava nacionalnih manjina, Centar za mirovne studije, Zagreb, 2013.

11 Ustav Crne Gore (»Službeni list Crne Gore«, br. 1/2007)

12 Zakonom o manjinskim pravima i slobodama (Sl. list RCG br. 31/06, 51/06 i 38/07)

za aktivnu političku ulogu nacionalnih manjina, jer se one etiketiraju kao „ostali” i tako gube određena prava.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina usvojen je 2003. godine, u cilju sprovođenja načela utvrđenih Okvirnom konvencijom o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, ali je tek izmenama i dopunama 2005. godine određen pojam nacionalnih manjina.

Zakon o zabrani diskriminacije BiH donet je 2009. godine, i osim navođenja pripadnosti nacionalnoj manjini kao osnov diskriminacije, navodi se i da se diskriminacijom ne smatraju posebne mere uvedene radi njihove zaštite.

* * *

Normativni i instituiconalni okviri na polju suzbijanja diskriminacije u Srbiji uglavnom su u skladu sa međunarodnim standardima. Kao što je navedeno, postoji niz propisa kao i institucija na različitim nivoima vlasti, kojima je cilj sprovođenje antidiskriminacione politike. Oni su izraz političke volje da se u našem društvu poboljša položaj manjinskih grupa. Nesporno je da se u Srbiji danas, makar deklarativno, prepoznaje potreba za poboljšanjem položaja nacionalnih i etničkih manjina, njihovim povećanim učešćem u političkom i javnom životu. Stavovi vodećih političara, iskazanih svakodnevno u javnim nastupima, svakako ukazuju na težnju da se ide u pravcu demokratizacije društva i postizanja adekvatnih standarda u oblasti ljudskih prava, pa samim tim i poboljšanje položaja manjinskih grupa.

Međutim, postavlja se pitanje u kojoj meri su ti mehanizmi zaista u mogućnosti da obezbede odsustvo kako *de iure*, tako i *de facto* diskriminacije.

SUDOVI

Kao osnovni indikator sprovođenja Zakona o zabrani diskriminacije i korišćenja mehanizama predviđenih njime, na prvom mestu je ispitana efikasnost sudske zaštite, u skladu sa članom 41. Zakona.

Osnovni instrument u borbi protiv diskriminacije jeste sudska zaštita - pokretanje parničnih postupaka zbog diskriminatorskih radnji/propuštanja. U ovakvim postupcima primenjuju se opšta pravila Zakona o parničnom postupku, uz određene izuzetke koji su predviđeni Zakonom o zabrani diskriminacije.

Ovi izuzeci odnose se, na prvom mestu, na lica ovlašćena za podnošenje tužbe, gde se kao nosioci aktivne legitimacije pojavljuju i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe lica. Nadalje, specifičnosti postupka ogledaju se u pravilima o teretu dokazivanja: u odnosu na ZPP, teret dokazivanja prebačen je na tuženog, ukoliko tužilac **učini verovatnim** da je tuženi postupao diskriminatorski prema njemu. Svrha ove odredbe je da se olakša položaj tužioca, koji obično jeste žrtva diskriminacije.

Dakle, prema slovu zakona, potrebno je da tužilac ukaže na nezakonito različito postupanje prema njemu u odnosu na neko drugo lice u istoj situaciji, čime se nameće obaveza tuženom da u dokaznom postupku obrazloži svoje ponašanje, tj. da dokaže da je takvo ponašanje karakteristično za istovrsne situacije u kojima se pojavljuju lica sa različitim ličnim svojstvima.

Međutim, primena ove odredbe je sporna, obzirom da se od strane sudova ona tumači tako da tužilac i dalje mora da aktivno obezbeđuje dokaze sudu, a činjenica da je učinio verovatnim diskriminatorско postupanje predstavlja samo procesnu pretpostavku za dalje vođenje parnice.

Na ovaj način, norma o teretu dokazivanja gubi svoj smisao, obzirom da je tužilac ostavljen u nepovoljnom položaju, a posebno kada se ima u vidu da je diskriminacija najčešće posredna, prikrivena, te ju je teško dokazati.

Dodatne specifičnosti u odnosu na opšta pravila postupanja predstavlja i pravilo o objektivnoj odgovornosti¹³, uloga tzv. „testera“ radi olakšavanja dokazivanja diskriminatorскоg postupanja¹⁴ kao posebno dokazno sredstvo itd.

Važno je istaći da se uz tužbu može tražiti izdavanje privremene mere¹⁵ kojom bi se sprečilo diskriminatorско postupanje, kako otklonila opasnost ili sprečio nastanak nenadoknadive štete. Efikasnost ove odredbe ogleđa se u tome što je sud dužan da o predlogu za izdavanje privremene mere odluči najkasnije u roku od tri dana od dana njegovog prijema.

Sa ciljem da se steknu preliminarni uvidi u osnovne probleme u funkcionisanju mehanizma sudske zaštite od diskriminacije u postojećem društvenom i pravnom kontekstu, obratili smo se svim Osnovnim sudovima na teritoriji Republike Srbije. Zahtevom za slobodan pristup informacijama od javnog značaja tražena je informacija o tome koliko je postupaka pokrenuto od početka stupanja Zakona na snagu, informacija o ishodu postupka, inicijalni akt, kao i odluke kojima je postupak okončan.

Analiza informacija o toku i ishodu parničnih postupaka koje su procesuirali nadležni sudovi, poređena sa informacijama dobijenim od predstavnika nevladinih organizacija koje se bave zaštitom marginalizovanih društvenih grupa kao i od samih pripadnika manjinskih grupa, omogućila nam je izdvajanje najtipičnijih problema koji se javljaju u primeni zakonskih propisa.

13 Član 45. st. 1. Zakona o zabrani diskriminacije (Ako je sud utvrdio da je izvršena radnja neposredne diskriminacije ili je to među strankama nesporno, tuženi se ne može osloboditi od odgovornosti dokazivanjem da nije kriv)

14 Član 46. st. 3 Zakona o zabrani diskriminacije (Lice koje se svesno izložilo diskriminatorskom postupanju, u nameri da neposredno proveri primenu pravila o zabrani diskriminacije u konkretnom slučaju, može podneti tužbu iz člana 43. tač. 1, 2, 3. i tačke 5. ovog zakona.)

15 Član 44. Zakona o zabrani diskriminacije

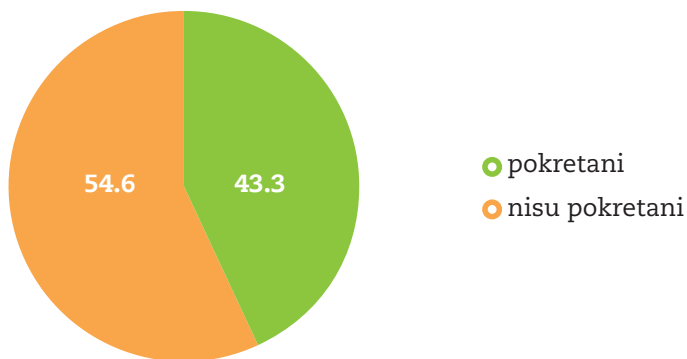
Dobijeni rezultati prikazani su u sledećoj tabeli, u odnosu na konkretni sud i na ishod postupka koji je pokrenut na osnovu člana 41. Zakona o zabrani diskriminacije.

		POKRENUTO	REŠENJE O ODBAČAJU TUŽBE	REŠENJE O POVLAČENJU TUŽBE	REŠENJE O PREKIDU POSTUPKA	REŠENJE O NENADLEŽNOSTI ZA POSTUPANJE	PRESUDA KOJOM JE ODBIJEN TUŽBENI ZAHTEV	PRESUDA KOJOM JE UTVRĐENO DISKRIMINATORSKO POSTUPANJE U TOKU	REŠENO	
1.	OSNOVNI SUD U KRUŠEVCU	7	1	1	0	0	0	1	4	3
2.	OSNOVNI SUD U VRŠČU	7	0	0	1	0	2	0	4	3
3.	OSNOVNI SUD U SMEDEREVU	4	0	1	0	0	0	0	3	1
4.	OSNOVNI SUD U BORU	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.	OSNOVNI SUD U NIŠU	29	3	3	1	0	1	0	21	8
6.	DRUGI OSNOVNI SUD U BEOGRADU	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.	OSNOVNI SUD U KRALJEVU	23	1	5	0	1	1	1	14	9
8.	OSNOVNI SUD U SOMBORU	1	0	0	0	0	0	1	0	1
9.	OSNOVNI SUD U POŽAREVCU	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10.	OSNOVNI SUD U KRAGUJEVCU	13	2	1	0	0	1	0	9	4

		POKRENUTO	REŠENJE O ODBAČAJU TUŽBE	REŠENJE O POVLAČENJU TUŽBE	REŠENJE O PREKIDU POSTUPKA	REŠENJE O NENADLEŽNOSTI ZA POSTUPANJE	PRESUDA KOJOM JE ODBIJEN TUŽBENI ZAHTEV	PRESUDA KOJOM JE UTVRĐENO DISKRIMINATORSKO POSTUPANJE U TOKU	REŠENO
23.	OSNOVNI SUD U ZAJEČARU	8	2	0	0	0	0	6	2
24.	OSNOVNI SUD U PARAĆINU	0	0	0	0	0	0	0	0
25.	OSNOVNI SUD U SUBOTICI	8	1	1	0	0	0	6	2
26.	OSNOVNI SUD U VALJEVU	0	0	0	0	0	0	0	0
27.	OSNOVNI SUD U ČAČKU	0	0	0	0	0	0	0	0
28.	OSNOVNI SUD U VRANJU	0	0	0	0	0	0	0	0
29.	OSNOVNI SUD U KIKINDI	0	0	0	0	0	0	0	0
30.	OSNOVNI SUD U LESKOVCU	0	0	0	0	0	0	0	0
UKUPNO		184	16	20	3	1	25	109	75

Podaci koji su izloženi u prethodnoj tabeli ukazuju da je od početka primene Zakona, 2009. godine, zapravo pokrenut veoma mali broj postupaka. Postupci su pokrenuti pred trinaest sudova, dok čak u sedamnaest, od trideset koji su nam dostavili odgovore na zahtev, postupci za zaštitu od diskriminacije uopšte nisu ni vođeni. Procentualno izraženo, odnos između sudova pred kojima su ovi postupci vođeni i onih pred kojima nisu, iznosi 43.3:54.6.

Odnos između sudova pred kojima su pokretani postupci po ZZD i onih pred kojima nisu



Dakle, na teritoriji cele Srbije, u periodu od tri godine, vođeno je ili se vodi ukupno 184 postupaka za zaštitu od diskriminacije.

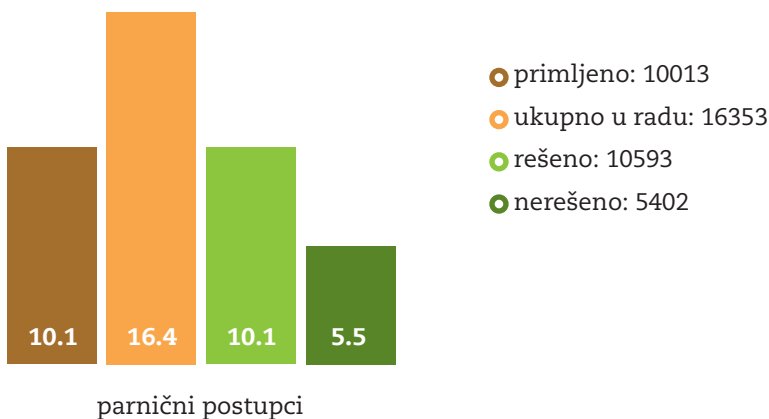
Sa druge strane, broj parničnih postupaka koji se na godišnjem nivou pokrene pred nekim osnovnim sudom daleko je veći. Na osnovu godišnjih izveštaja o radu osnovnih sudova, uočljiva je znatna nesrazmera između ukupnog broja parničnih postupaka i postupaka vođenih radi zaštite od diskriminacije.

Ovaj odnos je analiziran na primeru Osnovnog suda u Nišu, pred kojim je pokrenuto dvadeset devet antidiskriminacionih postupaka. Podaci koje smo dobili u odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja upoređeni su sa podacima iz informatora o radu ovog suda (dostupno na internet sajtu ¹⁶<http://www.ni.os.sud.rs>)¹⁷.

16 <http://www.ni.os.sud.rs/images/izvestaj/izvestaj%20o%20radu%20suda%20za%202011.pdf>

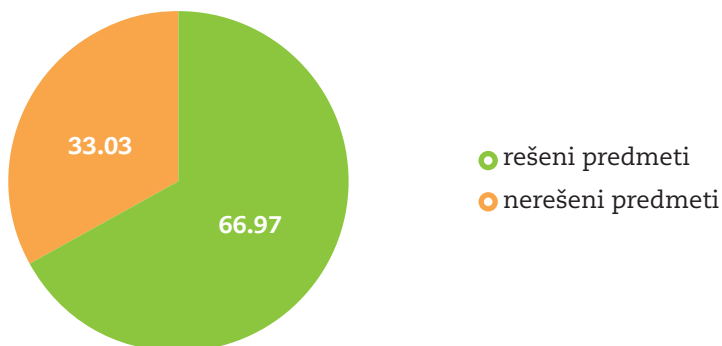
17 <http://www.ni.os.sud.rs/images/izvestaj/izvestaj%20o%20radu%20suda%20za%202011.pdf>

Prikaz ishoda parničnih postupaka pred Osnovnim sudom u Nišu



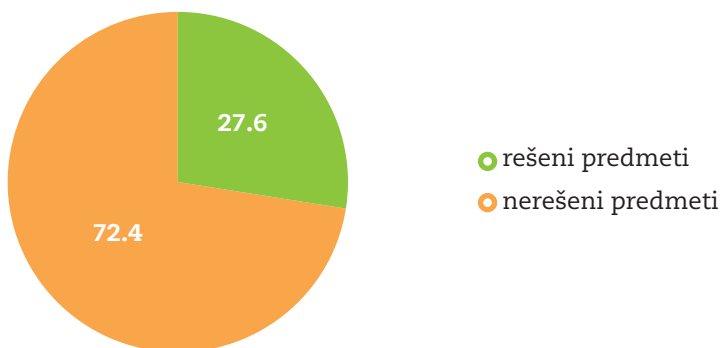
U parničnoj materiji, ovaj sud je tokom 2011. godine primio 10013 novih predmeta, a sa nerešenim predmetima iz prethodnih godina, ukupan broj postupaka u toku iznosio je 16355. Na kraju godine, rešeno je 10953 predmeta, dok je u radu ostalo 5402 njih, od čega 417 starih predmeta. Procentualno izraženo, 66,97 procenata od ukupnog broja predmeta je rešeno, dok je nerešenih ostalo 33,03 procenata.

Parnična materija - Ishod postupka



Sa druge strane, pred istim sudom vodilo/vodi se 29 parnica za zaštitu od disriminacije. Od tog broja, rešeno je ukupno 8 predmeta, dok je 21 još uvek u radu. U procentima, svega 27,6 ovih postupaka je meritorno rešeno. Od osam postupaka okončanih pred ovim prvostepenim sudom, ni u jednom nije usvojen tužbeni zahtev, odnosno nije utvrđeno diskriminatorско postupanje.

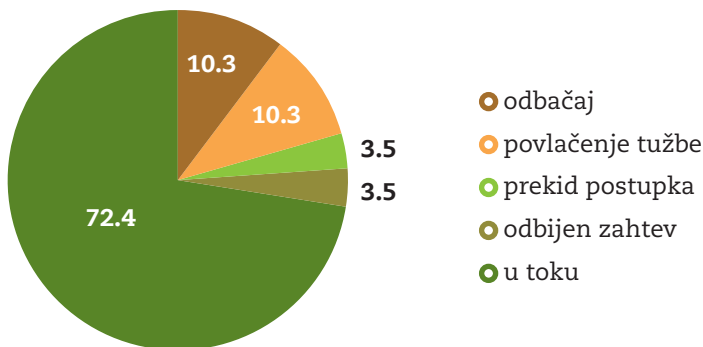
Ishod postupka u antidiskriminacionim parnicama pred Osnovnim sudom u Nišu



Odredbe Zakona o zabrani diskriminacije koje se odnose na sudsku zaštitu u parničnom postupku predviđaju hitnost postupka po tužbi povodom diskriminatorскоg postupanja.

Podatak o odnosu nerešenih i rešenih predmeta otvara pitanje poštovanja načela **hitnosti** u postupanju u parnicama radi zaštite od diskriminacije. Ovo naročito ako se ima u vidu podatak da je postupanje u parničnim postupcima (generalno) posmatrano kroz jednogodišnji period, a postupanje u parnicama za zaštitu od diskriminacije za sve vreme važenja zakona, od aprila 2009. godine. Neophodno je obezbediti doslednu primenu Zakona o zabrani diskriminacije, uvođenjem dodatnih mehanizama koji bi mogli da garantuju poštovanje ovog načela.

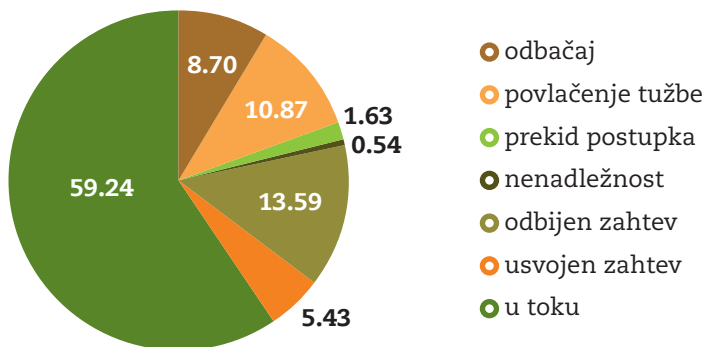
Ishod antidiskriminacionih postupaka pred Osnovnim sudom u Nišu



Ishodi postupaka za zaštitu od diskriminacije su prilično raznovrsni. Diskriminacija je utvrđena u svega 10 postupaka u sudovima na području cele Srbije.

Uočljivo je da se veliki broj predmeta završava procesnom odlukom. U 21.8 % pokrenutih sporova došlo je do odbacivanja ili povlačenja tužbe, donošenja rešenja o prekidu postupka ili o nenadležnosti suda.

Ishod antidiskriminacionih parnica Osnovnih sudova u Srbiji



Posmatrajući sa aspekta Zakona o parničnom postupku, čije se odredbe shodno primenjuju u sporovima za zaštitu od diskriminacije, zaključuje

se da postoji određeni nedostatak već kod inicijalnog akta: da je tužba podneta neblagovremeno, da je nerazumljiva ili nepotpuna.

Analizom tužbi dostavljenih od strane Osnovnih sudova po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, zaključuje se da, u velikom broju slučajeva, dolazi do poistovećivanja između zlostavljanja na radu i diskriminacije. Iako se tužioci deklarativno pozivaju na Zakon o zabrani diskriminacije, ove tužbe umnogome sadrže elemente mobinga, što ih čini nerazumljivim i samim tim predstavlja osnov za njihovo odbacivanje.

Pored toga, brojni mehanizmi predviđeni Zakonom u praksi se i ne koriste. Naime, iako Zakon omogućava da se tužbenim zahtevom traži zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije, objavljivanje presude, izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatornog postupanja, najveći broj tužbenih zahteva ograničava se na utvrđenje da je došlo do diskriminacije, kao i na potraživanje naknade štete.

Takođe, mogućnost predlaganja izdavanja privremene mere u toku trajanja parnice izuzetno retko se koristi u praksi.

Kada je reč o presudama, potrebno je naglasiti da se pri donošenju odluka retko koriste mehanizmi predviđeni međunarodnim konvencijama koje je Srbija ratifikovala, i koje prema tome, čine sastavni deo domaćeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju¹⁸. U svom radu, sudovi retko primenjuju čak i Ustav, a gotovo nikada praksu međunarodnih institucija, prvenstveno Evropskog suda za ljudska prava.

Primeri dobre prakse Studija slučaja:

Praxis vs Grad Novi Sad

Jednu od kvalitetnijih presuda u postupcima primene Zakona o zabrani diskriminacije radi zaštite zbog povrede ravnopravnosti pred domaćim sudovima, doneo je Osnovni sud u Novom Sadu, u predmetu koji je pokrenula nevladina organizacija Praxis, specijalizovana za pružanje besplatne pravne pomoći, javno zagovaranje i podizanje svesti o problemima

integracije marginalizovanih i socijalno isključenih zajednica, u oblasti državljanstva i ličnih dokumenata, stanovanja, obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite i zapošljavanja.¹⁹

Presuda Osnovnog suda u Novom Sadu od 12. septembra 2011. godine²⁰ redak je primer utvrđenja diskriminatornog postupanja organa javne uprave, i prvi u odnosu na diskriminaciju građana koji su romske nacionalnosti. Značajno je napomenuti da je advokatski tim nevladine organizacije "Praxis", koji je zastupao oštećene građane, u tužbi iskoristio zakonsku mogućnost zahteva da se presuda kojom se utvrđuje diskriminacija objavi u sredstvu javnog informisanja, tražeći da to učini dnevni list Politika, koju obavezu je postupajuća sudija utvrdila u ovom predmetu. U tužbenom zahtevu nije zahtevana "zabrana izvršenja radnje od koje pretila diskriminacija, zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije", ni nalog za otklanjanje posledice, odn. "izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatornog postupanja", što su još neki od zahteva koji nudi Zakon o zabrani diskriminacije. Ovo međutim ne umanjuje značaj pozitivnog primera pravnog zastupanja u oblasti ljudskih prava i adekvatne reakcije pravosuđa, u skladu sa međunarodno usvojenim standardima ljudskih prava.²¹

NVO Praxis je u oktobru 2010. godine podnela tužbu protiv Grada Novog Sada, kojom je traženo da se utvrdi da je tuženi diskriminatorski postupao prema troje „pravno nevidljivih“ Roma, odnosno osoba za koje činjenica rođenja u Novom Sadu nikada nije upisana u matičnu knjigu rođenih. Tuženi Grad Novi Sad, odnosno gradska Uprava za opšte poslove, je, kako je utvrđeno, u postupcima naknadnog upisa činjenice rođenja po zahtevu oštećenih građana **otvoreno iznosio diskriminatorne stavove o pripadnicima romske nacionalne manjine**. Ovaj organ je odbacio zahteve za naknadni upis pozivanjem na „**trenutnu situaciju u Novom Sadu, sa sve većim prilivom lica romske nacionalnosti koji za sebe i svoju decu tvrde da su rođeni u Novom Sadu**“, ističući istovremeno i **bojazan da će „brzopleto,**

19 www.praxis.org.rs

20 Presudu nam je dostavio Osnovni sud u Novom Sadu na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja

21 Dobra praksa se odnosi na to što se sud u presudi poziva na primenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

neozbiljno i neoprezno“ postupanje po njihovim zahtevima izazvati „masovnu pojavu sličnih zahteva lica romske nacionalnosti“.

Tužilac je naveo i da su postupci naknadnog upisa u trenutku podnošenja tužbe već trajali dvadeset i tri meseca i da je tuženi pokušavao da izbegne postupanje po naknadnim zahtevima pozivajući se sumnje, pretpostavke i navodne procesne manjkavosti.

Osnovni sud u Novom Sadu pravilno je utvrdio da je Grad Novi Sad – Gradska uprava za opšte poslove, diskriminatorски postupala prema osobama romske nacionalnosti u postupcima naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih koji se vode pred tim organom i obavezao tuženog da u celosti objavi presudu u dnevnom listu „Politika“.

U obrazloženju ove presude, sud ističe da se „**tuženi rukovodio ličnim svojstvima podnosioca zahteva, neopravdano praveći razliku u odnosu na ova lica, zasnovanu na njihovoj nacionalnoj pripadnosti**, čime je povredio odredbe člana 4, 15 i 24 Zakona o zabrani diskriminacije, te ih stavio u nepovoljniji položaj u odnosu na druge podnosiocе zahteva koji nisu romske nacionalnosti, čime je učinio akt neposredne diskriminacije. Sud nije konstatovao da se radi o jednom od težih oblika diskriminacije iz člana 13 Zakona o zabrani diskriminacije.²²

Pored toga, odluka suda potkrepljena je i relevantnim članovima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što nije česta praksa sa odlukama domaćih sudova.

Ustavni sud Srbije

Pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Srbije podnošenjem ustavne žalbe još jedan je od mehanizama za zaštitu od diskriminatorskog postupanja. U skladu sa Zakonom o Ustavnom sudu, Ustavna žalba „se može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na

22 Stav 2 navedenog člana: „Propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti“

njihovu sudsku zaštitu. Ustavna žalba može se izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku²³. Ono što predstavlja nedostatak kod ovako definirane norme je činjenica da se žalba može izjaviti samo protiv pojedinačnog akta, odn. radnje **državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje**. Ukoliko je akt diskriminacije izvršilo određeno fizičko lice, onda, u skladu sa citiranim članom, nema mesta podnošenju ustavne žalbe.

Ispitujući koliko se i ovaj antidiskriminacioni mehanizam koristi, analizirali smo praksu Ustavnog suda Srbije. Od početka rada, Ustavni sud je odlučio o 179 ustavnih žalbi koje su podnesene zbog povrede ustavnog jemstva zabrane diskriminacije, samostalno ili zajedno sa navodnom povredom nekog drugog Ustavom zajemčenog prava. Od ukupnog broja ustavnih žalbi kojima je ukazivano na diskriminatorno postupanje, ni u jednoj nije došlo do odluke o usvajanju. U slučajevima kada se ustavnom žalbom pozivalo na povredu zabrane diskriminacije i nekog drugog ljudskog prava, a sud je doneo usvajajuću odluku, to se apsolutno odnosilo na utvrđivanje povrede drugog prava, ali ne i zabrane diskriminacije²⁴.

Krivično-pravna zaštita

Krivični zakonik Republike Srbije takođe sadrži mehanizme za suzbijanje diskriminatornog postupanja. Određeni slučajevi diskriminacije predstavljaju opasnost za celo društvo, pa zbog toga predstavljaju i krivično delo, odnosno u ovim slučajevima obezbeđen je najveći stepen pravne zaštite - krivično pravna zaštita. Različiti vidovi diskriminacije u ovom zakonu propisani su kao posebna krivična dela, u odnosu na žrtvu, određeno lično svojstvo, radnju izvršenja. Sva ova krivična dela gone se po službenoj dužnosti, a učinocima je zaprećena kazna zatvora i/ili novčana kazna.

U Krivičnom zakoniku²⁵ postoje tri krivična dela u direktnoj vezi sa zabranom diskriminacije, to su: povreda ravnopravnosti (čl. 128), povreda prava upotrebe jezika i pisma (čl. 129) i rasna i druga diskriminacija (član

23 Član 82. Zakona o Ustavnom sudu

24 <http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/>

25 Krivični zakonik Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012)

387). Propisan je i niz krivičnih dela protiv ljudskih prava i sloboda, kao što su: povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti (član 130), povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda (član 131), povreda slobode govora i javnog istupanja (član 148), sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i delovanja (član 152) i dr.

Godine 2009. izmenjen je član 387. koji sankcioniše rasnu i drugu diskriminaciju dodavanjem dva nova stava kojima su propisana krivična dela promocije i pozivanja na mržnju, nasilje i diskriminaciju, kao i javne pretnje izvršenjem krivičnih dela prema licu ili grupi lica na osnovu nekog njihovog ličnog svojstva. Dodatno, u decembru 2012. godine u Krivični zakonik unet je i član 54a, kojim je određeno da otežavajuću okolost za odmeravanje kazne predstavlja činjenica da je delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, polu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu drugog lica.

POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

Kao važan mehanizam za zaštitu od diskriminacije, Zakonom je ustanovljena institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalnog, nezavisnog i specijalizovanog državnog organa. Ovaj organ, između ostalog, odlučuje po pritužbama lica koja smatraju da im je povređeno pravo na jednak tretman, od strane pojedinaca ili nosilaca javnog ovlašćenja. U slučaju da stručna služba Poverenika utvrdi da je u konkretnom slučaju i došlo do povrede Zakona o zabrani diskriminacije, Poverenik je ovlašćen da daje mišljenja i preporuke, kao i da izriče mere opomene²⁶.

Pored toga, u ovlašćenja Poverenika spada i pokretanje sudskog postupka za zaštitu od diskriminacije, na osnovu člana 46. ZZD. To će biti slučaj kada se utvrdi da je do diskriminacije i došlo i da je reč o slučaju na kome se može graditi dobra praksa (tzv. strateške parnice).

Međutim, ovaj postupak karakteriše da je neformalan, što znači da odluke koje donosi ne predstavljaju pravno obavezujuće upravne akte. Naime, lice kome je preporuka upućena dužno je da po njoj i postupi. U suprotnom, ako ne otkloni povredu prava, poverenik mu izriče opomenu. U slučaju da se po preporuci ne postupi ni po opomeni u naknadnom roku (30

26 Najviše pritužbi odnosilo se na diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti (20,6%), pola (10,3%), bračnog i porodičnog statusa (6%), imovnog stanja (5,7%), starosnog doba (4,5%), invaliditeta (3,2%), seksualne orijentacije (2,8%) i ostali osnovi (46,9%).

dana), Poverenik je ovlašćen da sa time upozna javnost²⁷, čime se, ukoliko se ne odluči za pokretanje sudskog postupka, njegova nadležnost iscrpljuje.

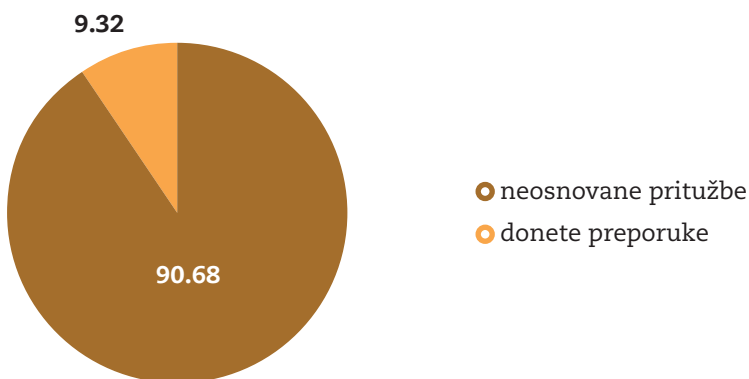
Statistika rada stručne službe poverenika

Od maja 2010. godine do 31. decembra 2012. godine, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je primio 161 pritužbu zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla (19%).

Ukupan broj pritužbi odbačenih zaključkom, od 2010. do 2013. godine, je 433. Broj odbačenih pritužbi koje su podnete zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla je 105.

Za isti ovaj period, doneto je 15 preporuka zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla.

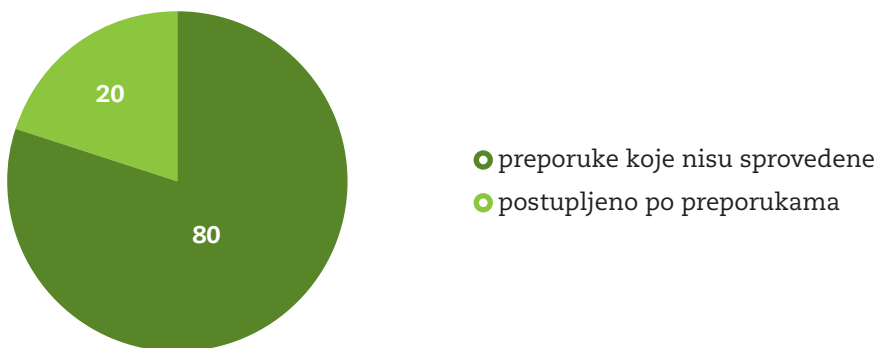
Odnos u broju primljenih pritužbi i pritužbi u kojima je utvrđeno diskriminatorско postupanje



Po donetim preporukama zbog diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla, postupljeno je u 3 slučajeva. U ostalim slučajevima izrečeno je rešenje o opomeni. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

ima zakonsku mogućnost da obavestio javnost o tome da lice kojem je upućena preporuka i opomena nije postupio po preporuci.

Odnos između broja donetih preporuka i onih po kojima je postupljeno



Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je pokrenuo 9 strateških parnica zbog diskriminacije, od kojih se 3 parnice odnose na diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla. Jedan postupak je pravosnažno okončan (utvrđena diskriminacija) a druga dva su u toku.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je podneo je 5 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od kojih se 2 zahteva odnose na diskriminaciju na osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla. Svi postupci su u toku.

Osim postupanja po pritužbama i pokretanja sudskih postupaka, Poverenik ima veliku ulogu i u prevenciji diskriminacije, kroz edukaciju i podizanje svesti o posledicama ovakvog postupanja.

Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je održala znatan broj prezentacija, predavanja i obuka na temu diskriminacije i zaštite od diskriminacije, koje su bile namenjene različitim ciljnim grupama: novinarima/kama, državnim službenicima/ama, zaposlenim u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane, predstavnicima lokalne vlasti, zaposlenima u pravosuđu (tužiocima, zamenicima tužioca, sudije i sutkinje), lokalnim koordinatorima/kama kancelarija za mlade, studentima iz regiona.

Zaposleni u službi Poverenika za zaštitu ravnopravnosti učestvuju u projektu „Jednake šanse za bolje mogućnosti – jačanje Roma u borbi protiv diskriminacije”, koji organizuju Praxis i Regionalni centar za manjine. U toku 2012. godine, učesnici projekta su posetili Rome u tri grada u Srbiji, dok su za 2013. godinu predviđene posete u još 7 gradova.

ZAŠTITNIK GRAĐANA

Zaštitnik građana je nadležan u slučajevima kršenja ljudskih prava i diskriminacije učinjene od strane organa državne uprave. Postupak za ispitivanje eventualno nepropisnog rada državnog organa može biti pokrenut podnošenjem pritužbe od strane fizičkog lica čije je pravo povređeno radom državnog organa ili od strane punomoćnika tog lica, a može ga samoinicijativno pokrenuti i Zaštitnik.

Pre podnošenja pritužbe, neophodno je da je lice koje se obraća Zaštitniku pokušalo da zaštiti svoja prava u postupku koji je propisan zakonom. Ipak, ovo pravilo ima određene izuzetke, kada vođenje prethodnog postupka ne predstavlja uslov za podnošenje pritužbe. To su sledeće situacije:

- > nepoštovanje pravila etičkog ponašanja službenika ograna uprave;
- > u slučaju da je verovatno da lice koje podnosi pritužbu pretrpi nenadoknadivu štetu zbog odlaganja.

Nakon što je podnesena valjana pritužba, Zaštitnik pokreće postupak ispitivanja rada konkretnog državnog organa. Ukoliko utvrdi da postoje nepravilnosti navedene u pritužbi, daće uputstva organu za otklanjanje tih nepravilnosti u roku od 60 dana. Ako državni organ nije u mogućnosti da primeni uputstva ima isti rok da o tome obavesti Zaštitnika i obrazloži razloge za tu nemogućnost.

Ipak, ukoliko je neophodno da nedostaci u radu državnog organa budu uklonjeni u kraćem roku, jer postoji opasnost da prava podnosioca

pritužbe budu trajno i u velikoj meri povređena, Zaštitnik će odrediti kraći rok od 15 dana.

U slučaju da organ odbije da postupi po datim uputstvima, Zaštitniku na raspolaganju stoje sledeće mogućnosti:

- > da o tome obavesti Narodnu skupštinu, Vladu i/ili javnost putem medija;
- > da preporuči da se utvrdi odgovornost rukovodioca i službenika konkretnog organa uprave (posledice uključuju i mogućnost razrešenja rukovodioca);
- > pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka.

PREPORUKE

Obezbediti punu primenu Zakona o zabrani diskriminacije

Ovde je na prvom mestu reč o poštovanju odredbe o načela hitnosti u postupanju. Uspostavljanje sistema hitnosti u postupanju od strane sudova neophodno je u parnicama koje se tiču diskriminatornog postupanja. Ovaj cilj može se postići obaveznim uputstvima izdatim od strane Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kojima bi bili određeni kratki rokovi u kojima su sudovi dužni da postupaju i preduzimaju procesne radnje.

Mora se osigurati blagovremeno postupanje i odlučivanje u slučajevima koji se tiču kršenja osnovnih prava ugroženih grupa.

Isto je i sa pravilom o teretu dokazivanja. Neophodno je obezbediti primenu člana 45 Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno potrebno je da sudije primenjuju pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja sa tužioca na tuženog. Teret dokazivanja prebačen je sa tužioca na tuženog, jer je diskriminacija često posredna i teško uočljiva, pa samim tim teško ju je i dokazati. Pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja ustanovljeno je u nastojanju da se olakša procesni položaj diskriminisanog lica, koje je najčešće već pretrpelo određenu štetu.

Tužilac je jedino u obavezi da učini verovatnim da je do diskriminacije došlo. S obzirom da se u praksi ovo pravilo o prebacivanju tereta dokazivanja

ne primenjuje, adekvatne edukacije sudija bi omogućile primenu navedenih odredbi Zakona o zabrani diskriminacije.

Sledeća preporuka takođe proizlazi iz uočenih nedostataka u dosadašnjoj sudskoj praksi. Naime, važno je da ovlašćeni tužioci u inicijalnom aktu zahtevaju izdavanje privremene mere, zabranu daljeg vršenja diskriminacije ili otklanjanje nastalih štetnih posledica. Sve to su efikasni mehanizmi koji mogu pružiti kvalitetnu zaštitu prava lica, a koji još uvek nisu našli svoju primenu u praksi.

Koristiti međunarodne akte pri podnošenju tužbe

Kako je uočeno iz dosadašnje prakse sudova, pri sastavljanju inicijalnih akata tužioci se retko pozivaju na određeni međunarodni dokument koji se, u skladu sa Ustavom, neposredno primenjuje u Srbiji. Ovu praksu treba menjati, jer se korišćenjem odredbi sadržanih u međunarodnim dokumentima tužbi daje veća „težina“. Insistiranjem na univerzalno prihvaćenim načelima vrši se svojevrsan pritisak na sud da predmetu pristupe na drugačiji način, sa „ljudskopravaškog“ aspekta, što rezultira i doslednom primenom domaćih zakona.

Stoga, neophodna je konstantna edukacija lica ovlašćenih za podnošenje tužbe o međunarodnim mehanizmima koji im stoje na raspolaganju, obzirom da ishod postupka umnogome zavisi od postavljenog tužbenog zahteva. Skretanjem pažnje sudu na to da je određeno dobro zaštićeno i brojnim široko prihvaćenim međunarodnim dokumentima, svakako će se ukazati i na njegovu važnost, i neophodnost da mu se pruži adekvatna zaštita.

Koristiti praksu međunarodnih sudova pri donošenju odluke

Kao što je već navedeno, u prilično malom broju presuda može se naići na obrazloženje koje je potkrepljeno odredbom međunarodne konvencije, a još manje odlukom neke međunarodne institucije. Sudovi imaju tendenciju da u radu primenjuju isključivo domaće zakonodavstvo, uporno negirajući ustavnu obavezu da direktno primenjuju međunarodno pravo.

Konkretno, u postupcima za zaštitu od diskriminacije, propisi koje sudovi najčešće primenjuju su, pored Ustava i Zakona o zabrani diskriminacije, Zakon o obligacionim odnosima i Zakon o radu.

Iako formalno-pravno kod nas sudska praksa ne predstavlja izvor prava, izuzetno je korisno citiranje delova odluka međunarodnih tela, kako bi se razvila tendencija pristupa predmetu sa šireg stanovišta. Takva pozitivna praksa nesumnjivo bi uticala na kvalitet sudske zaštite ljudskih prava, pa samim tim i na zaštitu od diskriminacije. Na ovaj način, formira se stabilniji pravni sistem, mnogo manji broj predmeta bi dobijao epilog pred Ustavnim sudom ili Evropskim sudom za ljudska prava. Pored toga, ovakva praksa sudova podigla bi svest građana o nedozvoljenosti povrede prava na jednak tretman .

Ustanoviti veća ovlašćenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

Kao što je ranije navedeno, postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti je neformalan, odnosno njegova nadležnost se, osim u slučaju pokretanja sudskog postupka, završava davanjem mišljenja, preporuka i opomena, kao i izveštavanjem javnosti.

Međutim, navedeni akti nemaju obavezujuću snagu upravnih akata, te ih lica, odnosno organi, kojima su upućeni, uglavnom ignorišu, što dovodi do selektivne primene, pa sledstveno tome, da li će određena preporuka ili mišljenje biti i primenjeno, prepušta se diskrecionoj oceni onih koji po njoj treba da postupe. Ukoliko bi došlo do formalizovanja postupka davanjem navedenim aktima važnost pravno obavezujućih, u celosti bi se implementirale i odredbe antidiskriminacionog zakonodavstva u praktičnoj primeni.

Jačanju uticaja i autoriteta „mlade“ institucije Poverenika značajno bi doprinelo uključivanje nevladinih organizacija i drugih istraživača u praćenje sprovođenja preporuka ovog nezavisnog tela.

Ovo je od izuzetne važnosti, jer bi se tako rasteretio pravosudni sistem, a sudski mehanizmi, kao u svakom uređenom društvu, trebalo bi da budu poslednji u nizu reakcija za kojima građani čija su prava povređena diskriminatornim postupanjem, treba da posegnu.

Povećati kapacitete službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

Uvidom u broj pritužbi koje Poverenik prima na godišnjem nivou, uočljivo je da je taj broj gotovo jednak broju sudskih postupaka pokrenutih za period od tri godine.

Ništa manje nije bitno ni pitanje kapaciteta i broja zaposlenih osoba u stručnoj službi Poverenika, budući da kancelarija prima pritužbe od građana sa područja cele Srbije, te je praktično nemoguće da sa postojećom strukturom i obimom primljenih pritužbi, pokrije njihovo razmatranje, obradu i izradu odluka. Pritom, neophodno je napomenuti da je broj obraćanja ugroženih građana, u konstantnom porastu.

Obezbediti mogućnost zaštite „uzbunjivača“

Polazeći od iskustva u praksi, diskriminisana lica teško se odlučuju na podnošenje pritužbi za zaštitu od diskriminacije budući da još uvek nemaju poverenja u uspostavljeni antidiskriminacioni mehanizam, kao i institucije.

Tome, pored ostalog, doprinosi i strah žrtava diskriminacije da će podnošenjem pritužbe pokrenuti novi talas nejednakog tretmana, čime bi dodatno pogoršali svoj položaj i bili izloženi sekundarnoj viktimizaciji. Treba obezbediti mogućnost anonimnog prijavaljanja, čime bi se lica koje želi da prijavi povredu prava na jednak tretman, osećalo manje ugroženo i spremnije da potraži zaštitu. Ovo naročito iz razloga što lica koje prijavljuje diskriminatorско postupanje ne mora nužno da bude žrtva, već često svedok istog.

Jačanje kapaciteta nevladinih organizacija koje daju doprinos rešavanju ovog problema

Značajna uloga nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava, ogleda se u povećanju vidljivosti problema u ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, njihovoj adekvatnoj zaštiti, kao i primeni ne samo nacionalnog, već i međunarodnog prava.

Pored toga, Zakonom o zabrani diskriminacije, dato im je ovlašćenje da pokrenu sudski postupak, u cilju pružanja neophodne pravne pomoći

licima koja su žrtve diskriminacije i koja žele da zaštitu svojih prava ostvare pred sudom.

Vođenje strateških parnica i kasnije publikovanje rezultata postupaka putem medija, stvara praksu koja doprinosi uzdržavanju od radnji koje su sudskom odlukom već sankcionisane. **Treba naglasiti:** strateške parnice multiplikuju pažnju medija i njihove publike.

Zbog teškog ekonomskog i socijalnog statusa većine građana, naročito onih koji pripadaju osetljivim grupama, veliki je značaj organizacija civilnog društva, koje u određenim slučajevima pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Brojne edukacije, seminari i treninzi doprineli su većoj senzibilizaciji NVO i sledstveno tome podizanju kvaliteta sudskih postupaka koji se vode zbog povrede određenog Ustavom zajemčenog prava. Insistiranjem na doslednoj primeni antidiskriminacionih propisa osnažuje se celokupan pravni sistem i postiže veća održivost odluka domaćih sudova.

Osim finansijske podrške, koja je nevladinim organizacijama neophodna, poželjno bi bilo uključivanje međunarodnih institucija/donatora u neke od aktivnosti NVO. Ovaj momenat dodatno bi povećao značaj, ali i vidljivost akcija u javnosti, te bi dodatno senzibilisao državne i lokalne vlasti kao i same aktere NVO.

..... **Publikovanje uspešnih slučajeva i uloga medija**

Potrebno je uspešne slučajeve na sve načine učiniti dostupnim javnosti, kako bi se ne samo predstavnici državnih organa, već i šira javnost, upoznali sa značajem stepena zaštite određenog prava ali i sa ponašanjem koje je određenom sudskom odlukom sankcionisano. Publikovanje odluka i ishoda postupka, i širenje svesti o kažnjivosti povrede ravnopravnosti ima preventivnu funkciju u suzbijanju diskriminacije i doprinosi razvijanju duha tolerancije.

Posebno ako je reč o odlukama kojima je utvrđena povreda prava na jednak tretman od strane nosilaca javnih ovlašćenja. Mogućnost javnog isticanja da je do povrede prava pojedinca došlo od strane državnog organa, otvara vrata ispitivanju profesionalne odgovornosti i povlači mogućnost pokretanja prekršajnog postupka protiv njih.

Zakon o zabrani diskriminacije daje mogućnost tužiocu da u tužbenom zahtevu traži objavljivanje presude u sredstvu javnog informisanja.

Ova mogućnost, kako se pokazalo, izuzetno retko se koristi u praksi, što je propust ovlašćenih podnosilaca tužbe u antidiskriminacionim postupcima. To je praksa koju treba hitno promeniti.

Uloga medija svakako nije zanemarljiva, jer svojom delatnošću mogu umnogome doprineti razvijanju duha tolerancije, ali sa druge strane, i širenju atmosfere linča.

Zaposleni u medijima utiču na kreiranje društvenih prilika te prema tome nose i određenu profesionalnu odgovornost, zbog čega je nužno da se i kod njih podigne svest o štetnosti širenja predrasuda i stigmatizacije ugroženih grupa.

Podizanje svesti o problemu

Važan problem koji je tokom realizacije ovog projekta uočen jeste slaba vidljivost problema implementacije manjinskih prava.

Ovo se prevashodno može ostvariti primenom prethodne preporuke, aktivizmom nevladinog sektora u promociji uspešnih slučajeva na kojima se gradi buduća praksa, ali i neprestanom daljom edukacijom ključnih aktera u društvu: državnih organa, medija i javnosti uopšte.

Stoga, neophodna je edukacija o načinu ostvarivanja i zaštite manjinskih prava, sa naglaskom da u edukativne aktivnosti treba da budu uključeni ne samo organi uprave i pravosudni organi, već i pripadnici osetljivih grupa.

Povećanje informisanosti pripadnika osetljivih grupa o pravima i uslugama, kao i o uslovima i postupku za njihovo ostvarivanje

Neophodno je raditi na povećanju informisanosti izbeglih, interno raseljenih lica, Roma i povratnika po readmisiji o mogućnostima i pravnim sredstvima koja su im na raspolaganju. Osnovni problem koji je uočen tokom realizacije projekta je da postoji nedovoljna obaveštenost stanovništva i pripadnika užih relevantnih grupa o standardima zaštite manjinskih prava i o praksama njihovog ostvarivanja. Najvažnija preporuka svim relevantnim činiocima je da je nužno nastaviti aktivnosti na daljem informisanju i

edukaciji o manjinskim pravima, međunarodnim i domaćim standardima u ovoj oblasti, kao i o načinima njihove implementacije, a najpre primerima dobre prakse.

Razvijanje institucionalnih rešenja kojima se unapređuje aktivna uloga i učesće manjinskih zajednica u procesu donošenja odluka, putem nacionalnih, regionalnih i lokalnih konsultativnih mehanizama

.....

Postojeći normativni okvir već daje mogućnost za učesće manjinskih grupa u procesu donošenja odluka. Ovde se kao preporuka ponovo nameće obaveza dosledne primene postojećeg normativnog okvira, u cilju *de facto* sprovođenja zakonodavnog sistema koji je, barem deklarativno, već ustanovljen.

