

ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA

Priručnik za lokalne ombudsmane

2021.

Izdaje:

Misija OEBS-a u Srbiji

Autorke:

Eva Vukašinić

Danica Todorov

Lektura i korektura:

Danica Todorov

Urednik:

Miladin Nešić

Priredila:

Maja Mičić

Misija OEBS-a u Srbiji

Štampa:

Jovšić Printing Centar

Tiraž: 500 primeraka

ISBN

Napomena: Stavovi izrečeni u ovom tekstu pripadaju isključivo autorkama i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji.

Sadržaj

Priručnik za lokalne ombudsmane	5
Predgovor	7
Opšti deo - Položaj institucije ombudsmana u pravnom sistemu Srbije	9
Pravni okvir	9
Zaštitnik građana	9
Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman.....	10
Lokalni ombudsman	11
Nadležnost Zaštitnika građana, ovlašćenja Pokrajinskog zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana	15
Saradnja i odnos između Zaštitnika građana, Pokrajinskog zaštitnika građana - ombudsmana i lokalnih ombudsmana	20
Uslovi za izbor lokalnog ombudsmana	22
Osnovni principi delovanja lokalnog ombudsmana	24
Postupak	25
Izveštaj lokalnog ombudsmana	30
Stručna služba i sredstva za rad lokalnog ombudsmana	31
Poseban deo - Položaj i nadležnosti lokalnog ombudsmana	33
Nadležnost lokalnog ombudsmana	33
Ovlašćenja lokalnog ombudsmana.....	34
Poslovi lokalnog ombudsmana	37
Prijem pritužbe	40
Postupak nakon prijema pritužbe	43
Odbacivanje pritužbe.....	46
Pokretanje postupka	47
Obustavljanje postupka	48
Preporuka i mišljenje	49
Izveštaji lokalnog ombudsmana	50
Primeri postupanja u domenu opšte nadležnosti lokalnog ombudsmana	53
Posebne oblasti zaštitePrava nacionalnih manjina i primeri postupanja.....	58

Primeri pritužbi i postupanje ombudsmana u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina	61
Prava deteta i primeri postupanja.....	66
Primeri pritužbi i postupanje ombudsmana u oblasti zaštite prava deteta	70
Predstavljanje institucije lokalnog ombudsmana u javnosti.....	73

Ombudsman i rodna ravnopravnost

Uvod.....	76
Rodna ravnopravnost u domaćim propisima	80
Mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti	83
Ombudsman i zaštita rodne ravnopravnosti	85
Nadzorni kapaciteti lokalnih ombudsmana - praktični pristup zaštiti prava građana i građanki iz ugla rodne ravnopravnosti.....	87
Kontrolna uloga lokalnog ombudsmana u oblasti rodne ravnopravnosti.....	90
Rodni aspekti nadležnost jedinice lokalne samouprave	91
Primeri iz prakse - kontrola primene normativnog okvira od značaja za rodnu ravnopravnost.....	93
Primanje i istraga pritužbi, mišljenja i preporuke - primeri prakse	97
Primeri pritužbi, postupanja, mišljenja i preporuka.....	102
Reagovanje ombudsmana na vladine mere koje utiču na žene i muškarce	109
Ombudsman u vanrednim/kriznim situacijama.....	111
Inicijative i promovisanje posebnih mera za izmenu lokalnih/ pokrajinskih propisa, politika i akcija	114
Kampanje na pokrajinskom i lokalnom nivou	115
Delovanje ombudsmana protiv diskriminacije i rodno zasnovanog nasilja	116
Nasilje prema ženama i nasilje u porodici – kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije na osnovu pola	118
Diskriminacija osoba sa invaliditetom i postupanje ombudsmana protiv lošeg upravljanja iz perspektive osoba sa invaliditetom.....	124
Međunarodni pravni okvir.....	125
Osobe sa invaliditetom u domaćem zakonodavstvu	126
Praksa ombudsmana u slučajeovima kršenja prava osoba sa invaliditetom.....	128

Zaključci i preporuke.....

Preporuke	144
-----------------	-----

Literatura.....

Internet izvori	150
-----------------------	-----

Priručnik za lokalne ombudsmane

Ovaj priručnik treba da pomogne, pre svega novoizabranim lokalnim ombudsmanima, da na jednostavan i praktičan način primene svoje nadležnosti, potpomognuti preporukama i smernicama za rad koje su rezultat dosadašnjeg iskustva institucija ombudsna u našoj zemlji. Priručnik ukazuje na moguće probleme u radu koji ih očekuju, predlaže najefikasnije načine za njihovo rešavanje a ukazuje i na značaj promovisanja ove institucije u javnosti. Značaj postojanja lokalnih institucija ombudsmana je izuzetno velik u zaštiti prava građana s obzirom na to da najveći broj svojih prava ostvaruju prvenstveno u lokalnoj zajednici zbog čega su na tom nivou i najčešća kršenja prava. Zbog toga su očekivanja građana od institucije ombudsmana na lokalnom nivou velika s obzirom na to da je osnovna misija ombudsmana zaštita i unapređenje ljudskih prava.

Imajući u vidu da je jedan od zadataka priručnika jačanje uloge novoizabranih lokalnih ombudsmana i ukazivanje na najbolje prakse koje su nastale u radu institucija ombudsmana koje postoje više godina, ovaj tekst je prvenstveno usmeren na praktične primere koji mogu pomoći novoj instituciji u izgradnji kapaciteta i mogu rešiti nedoumice koje prate početak rada institucije. Iz napred navedenog razloga u priručniku nije sveobuhvatno analiziran normativni okvir koji uređuje položaj i nadležnosti lokalnog ombudsmana, niti je data ocena pravnog okvira, odnosno predlozi za njegovo unapređenje. Osim što bi za tako nešto bilo potrebno više prostora, nije nužno ta pitanja razmatrati u priručniku koji treba da pomogne na početku rada novog lokalnog ombudsmana.

Priručnik sadrži opšti deo - pravni okvir sa osnovnim rešenjima i prikaz odredaba nekoliko odluka o lokalnim ombudsmanima. U posebnom delu sadržani su predlozi za postupanje novoizabranog lokalnog ombudsmana i primerima iz prakse lokalnih ombudsmana.

Predgovor

Priručnik za lokalne ombudsmane „Zaštita ljudskih prava“ nastao je u okviru projekta podrške Misije OEBS-a u Srbiji, na planu unapređenja demokratskih procesa u Republici Srbiji.

Posebna pažnja posvećena je instituciji lokalnog ombudsmana, uzimajući u obzir činjenicu da je institucija lokalnog ombudsmana najdostupnija građankama i građanima, koji u lokalnoj zajednici ostvaruju najveći broj svojih prava i obaveza, a takođe da i za ostvarivanje prava i obaveza na višim nivoima vlasti, podršku traže u lokalnoj zajednici. Pored toga, ukoliko se uzme u obzir činjenica da je veliki broj građanki i građana koji se obraćaju u vezi sa zaštitom svojih prava pripada marginalizovanim društvenim grupama, jasno je da je za njih veoma bitno da ostvare neposredni kontakt sa institucijom ombudsmana i da na taj način dobiju podršku u ostvarivanju svojih prava.

U okviru podrške od strane Misije OEBS-a u Srbiji, podržana je i posebna studija na sagledavanju postojećeg stanja i unapređenju institucije lokalnog ombudsmana „Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji, sa istraživanjem“ (2011). Na osnovu ove studije i inicijativa lokalnih ombudsmana, osnovano je i Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije (2012) koje se potom razvilo u Udrženje ombusmana Srbije (2018), čiji su ciljevi delovanja unapređenje ove institucije a time i zaštite ljudskih, građanskih i manjinskih prava.

Iako je institucija lokalnog ombudsmana relativno novijeg datuma u našem pravnom sistemu (prvi lokalni ombudsman je počeo sa radom u Opštini Bačka Topola u aprilu 2003. godine), već imamo dosta iskustava u radu, ali i dalje postoji velika

potreba da se postojeća znanja unaprede i posebno predstave novoizabranim lokalnim ombudsmanima. U sklopu tih nastojanja, Misija u Srbiji poverila je autor-kama, Danici Todorov i Evi Vukašinović izradu posebnog priručnika za lokalne ombudsmane, imajući u vidu njihovo bogato iskustvo u radu na zaštiti ljudskih, građanskih i manjinskih prava i to ne samo za vreme svog mandata u okviru institucije Pokrajinskog ombudsmana. Pored Danice Todorov i Eve Vukašinović, veliku zahvalnost za ovaj Priručnik dugujemo i Maji Mičić, saradnici na pitanjima javne uprave u okviru Odeljenja za demokratizaciju, u Misiji OEBS-a u Srbiji.

Predsednik

Udruženja ombudsmana Srbije

Miladin Nešić

Opšti deo - Položaj institucije ombudsmana u pravnom sistemu Srbije

Pravni okvir

Pojedine zemlje, među kojima i Srbija su instituciju ombudsmana u izvesnoj meri „decentralizovale“, odnosno, prihvatile stanovište da jedan, „nacionalni“ ombudsman nije dovoljan za uspešnu zaštitu ljudskih prava i kontrolu uprave na svim nivoima vlasti.¹ Tako je autonomnoj pokrajini i jedinci lokalne samouprave ostavljena sloboda da uspostave instituciju ombudsmana², pa u Republici Srbiji institucija ombudsmana (različitih naziva) postoji na tri nivoa - republičkom, pokrajinskom i na nivou jedinica lokalnih samouprava.

9

Zaštitnik građana

Zaštitnik građana Republike Srbije je članom 138. Ustava Republike Srbije³ ustanovljen kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa

-
- 1 Đorđević, S. i dr. (2011.) Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem, str. 14, Beograd
 - 2 Petković, D. i Milošević, V. (2018.) Različita shvatanja položaja i nadležnosti zaštitnika građana Republike Srbije, Žurnal za kriminalistiku i pravo, Beograd, http://www.kpa.edu.rs/cms/data/akademija/nbp/nbp_2018_1.pdf
 - 3 Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006)

Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Stavom 6. navedenog člana propisano je da se o Zaštitniku građana donosi Zakon.

Zakonom o zaštitniku građana⁴ ustanovljen je Zaštitnik građana kao nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava. Ovim Zakonom uređeni su: izbor i prestanak funkcije, nadležnost, postupak, izveštaj Narodnoj skupštini i saradnja Zaštitnika građana sa drugim organima, pravo na platu, sredstva za rad i stručna služba Zaštitnika građana.

10

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman

Na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine, institucija ombudsmana prvi put je uvedena Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine iz 2002. godine⁵. Članom 56. navedenog zakona bilo je propisano da autonomna pokrajina, preko svojih organa, ustanovljava funkciju pokrajinskog građanskog branioca (ombudsman), kao i njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja.

Pokrajinski ombudsman je ustanovljen Odlukom o Pokrajinskom ombudsmanu 2002. godine, koja je od 2009. godine nastavila da se primenjuje kao Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu⁶.

4 Zakon o zaštitniku građana („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007)

5 Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine („Sl. glasnik RS”, br. 6/2002, 101/2007 - dr. zakon i 51/2009 - dr. zakon)

6 Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom ombudsmanu („Sl. list AP Vojvodine”, br. 23/2002, 5/2004, 16/2005 i 18/2009 - promena naziva akta)

Pokrajinskom skupštinskom odlukom o Pokrajinskom zaštitniku građana- ombudsmanu⁷ ustanovljava se nezavisan i samostalan organ Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman, uređuju se nadležnosti, postupak rada ovog organa, postupak izbora i prestanka funkcije pokrajinskog zaštitnika građana - ombudsmana i zamenika pokrajinskog zaštitnika građana - ombudsmana i njihova ovlašćenja.

Prema ovoj Odluci, Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman (u daljem tekstu: Ombudsman) je nezavisan i samostalan organ AP Vojvodine koji štiti prava građana i vrši nadzor nad radom pokrajinskih organa uprave, javnih preduzeća i ustanova koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač AP Vojvodina, u vezi sa njihovim postupanjem u izvršavanju odluka i drugih pravnih akata AP Vojvodine. Ombudsman štiti prava građana posebno od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa uprave. Ombudsman štiti prava građana od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa gradske i opštinske uprave u vršenju poslova koje im je AP Vojvodina poverila iz svoje izvorne nadležnosti.

11

Lokalni ombudsman

Mogućnost ustanovljavanja lokalnog ombudsmana u jedinici lokalne samouprave u Republici Srbiji predviđen je prvi put u našem pravnom sistemu donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi 2002. godine⁸.

U Glavi IX Zakona (Zaštita lokalne samouprave) regulisana je zaštita Ustavom zagarantovanih prava na lokalnu samoupravu. Između ostalog, bila je propisana mogućnost ustanovljenja građanskog branioca (ombudsmana) koji štiti individu-

7 Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana- ombudsmanu („Sl. list AP Vojvodine”, br. 37/2014, 40/2014 - ispr. i 54/2014)

8 Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 9/2002)

alna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši kontrolu rada upravnih i javnih službi.

12

Članom 126. Zakona je bilo propisano da se u jedinici lokalne samouprave može ustanoviti građanski branilac (ombudsman) koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu na njegov zahtev daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuje se statutom i drugim opštim aktom.

Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine⁹, u članu 97. propisuje da se u jedinici lokalne samouprave može ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.

Članom 37. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi¹⁰ iz 2018. godine promenjen je naziv te institucije iz „zaštitnik građana” u „lokalni

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007)

¹⁰ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 47/2018)

ombudsman” te je propisano da je isti ovlašćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave.

Statutom jedinica lokalnih samouprava se ustanovljava lokalni ombudsman, odnosno propisuje se mogućnost ustanovljavanja tog organa, dok se nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuje odlukom Skupštine jedinice lokalne samouprave.

Član 133. Statuta grada Beograda¹¹ propisuje da je lokalni ombudsman ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem Gradske uprave i javnih službi čiji je osnivač grad, ako se radi o povredi propisa i opštih akata grada. Članom 134. Statuta propisano je da je lokalni ombudsman samostalan i nezavisan u vršenju svoje funkcije i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Lokalni ombudsman i zamenik lokalnog ombudsmana ne može biti član političke stranke i ne može obavljati drugu javnu funkciju, niti profesionalnu delatnost, odnosno drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost. Statutom su takođe propisani postupak izbora i razrešenja lokalnog ombudsmana, kao i da se nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana i zamenika lokalnog ombudsmana uređuje odlukom Skupštine grada.

Članom 127. Statuta Grada Novog Sada¹² propisano je da lokalni ombudsman nezavisno i samostalno štiti prava građana i kontroliše rad gradskih uprava, posebnih organizacija i službi, Gradskog veća kada postupa kao drugostepeni organ u uprav-

11 „Sl. list grada Beograda”, br. 39/2008, 6/2010 i 23/2013, „Sl. glasnik RS”, br. 7/2016 - odluka US i „Sl. list grada Beograda”, br. 60/2019

12 “Sl. list Grada Novog Sada”, br. 11/2019

nom postupku, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Grada, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova čiji je osnivač Grad, a kojima su poverena javna ovlašćenja. Odlukom Skupštine Grada bliže se uređuju nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja, izbor i prestanak dužnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad lokalnog ombudsmana.

Statutom Grada Niša¹³ ustanovljava se ombudsman Grada Niša, koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada gradskih uprava, uprave gradske opštine i javnih službi. Ombudsmana Grada Niša bira Skupština Grada, na vreme od četiri godine, iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, sa radnim iskustvom od najmanje šest godina na poslovima pravne struke, većinom od prisutnog broja odbornika, na predlog predsednika Skupštine.

14

Statutom Grada Subotice¹⁴ predviđena je mogućnost ustanovljavanja lokalnog ombudsmana koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata Grada. Lokalnog ombudsmana postavlja Skupština iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti. Uslovi za postavljanje lokalnog ombudsmana i način njegovog postavljanja, nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnik građana uređuju se odlukom Skupštine¹⁵.

Iz prethodnih primera može se zaključiti da je statutima jedinica lokalnih samouprava (JLS) na različit način ustanovljen ovaj organ. U najvećem broju slučajeva, statutom JLS predviđa se donošenje posebne odluke kojom se dalje razrađuju

13 "Sl. list grada Niša", br. 88/2008, 143/2016 i 18/2019

14 Sl. list grada Subotice", br. 27/2019 - prečišćen tekst

15 U tekstu Statuta grada Subotice je uočljivo da se koristi termin „postavlja“ dok se na drugom mestu navodi termin „izbora lokalnog ombudsmana“, očigledno se radi o terminološkoj nepreciznost.

odredbe statuta, odnosno kojom se uređuju uslovi za izbor, prestanak mandata, nadležnosti i ovlašćenja lokalnog ombudsmana.

Nadležnost Zaštitnika građana, ovlašćenja Pokrajinskog zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana

Nakon ustanovljavanja institucija Zaštitnika građana, Pokrajinskog zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana, neretko je među njima dolazilo do određenih sukoba nadležnosti, međusobnog nerazumevanja delovanja i nadležnosti, pa čak i do toga da građani i sami organi čiji rad kontrolišu, mešaju ove institucije, delimično i zbog samog naziva, ali i preklapanja nadležnosti. Usklađivanjem propisa, uspostavljanjem i jačanjem saradnje ombudsmana na sva tri nivoa, odnosno promovisanjem ovih institucija u najširoj javnosti navedeni problem su velikim delom otklonjeni.

15

Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.

Zaštitnik građana ima pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti a ovlašćen je da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Zaštitnik građana je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za uči-

njenu povredu i to, ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu/građanki pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera. Ako nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman je ovlašćen da kontroliše poštovanje ljudskih prava, zakonitost, celishodnost, efikasnost i pravilnosti u radu organa uprave u vezi sa njihovim postupanjem u izvršavanju odluka i drugih pravnih akata AP Vojvodine i da štiti prava građana posebno od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa uprave. Ombudsman štiti prava građana i od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa gradske i opštinske uprave u vršenju poslova koje im je AP Vojvodina poverila iz svoje izvorne nadležnosti.

16

Ombudsman ima pravo predlaganja pokrajinskih skupštinskih odluka i drugih opštih akata koje donosi Skupština iz svoje nadležnosti, naročito ako smatra da do povrede prava građana/građanki dolazi zbog nedostatka u propisima. Ombudsman je ovlašćen da građane informiše o propisima i daje pravne savete o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava, upućujući podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka pred nadležnim organima, ako je takav postupak predviđen.

Ombudsman je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje postupka za utvrđivanja odgovornosti zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu. Ako nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu

uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Ombudsman je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Ombudsman obaveštava nadležne organe i širu javnost o kršenju ljudskih prava i izdaje saopštenja o kršenju prava građana. Ombudsman je ovlašćen da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.

Lokalni ombudsman je ovlašćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja, izbora i prestanka dužnosti lokalnog ombudsmana uređuje se statutom i drugim opštim aktom.

17

Jedinice lokalne samouprave koje su ustanovile lokalnog ombudsmana uredile su pitanja nadležnosti, postupka, izbora i prestanka funkcije opštim aktima, odnosno odlukama o lokalnom ombudsmanu, a navešćemo primere odluka nekoliko gradskih lokalnih ombudsmana. Tako Odluka o lokalnom ombudsmanu¹⁶ uređuje nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja, izbor i prestanak dužnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad Lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada.

Lokalni ombudsman za teritoriju Grada Novog Sada je nezavisan i samostalan organ koji štiti prava građana i kontroliše rad gradskih uprava, posebnih organizacija i službi Gradskog veća kada postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Grada, kao i drugih

16 „Sl. list Grada Novog Sada”, br. 59/2019

organa i organizacija, preduzeća i ustanova čiji je osnivač Grad, a kojima su poverena javna ovlašćenja. Lokalni ombudsman se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Osim toga, lokalni ombudsman kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa, odnosno službi, ako se radi o povredi odluka i drugih akata gradskih organa, odnosno službi. Lokalni ombudsman je ovlašćen da kontroliše zakonitost, pravilnost i efikasnost rada organa, odnosno službi.

Grad Novi Sad doneo je i posebnu odluku o obrazovanju i radu Stručne službe Zaštitnika građana (2010. godine) odnosno Lokalnog ombudsmana (2020. godine), radi obavljanja stručnih, administrativno-tehničkih i drugih poslova od značaja za ostvarivanje nadležnosti Lokalnog ombudsmana za teritoriju Grada Novog Sada. Odluka uređuje organizaciju i rad službe, kao i druga pitanja od značaja za njen rad.

Grad Zrenjanin je Odlukom o lokalnom ombudsmanu grada Zrenjanina¹⁷ ustanovio lokalnog ombudsmana, kao nezavisnog i samostalnog organa koji štiti prava građana i kontroliše poštovanje njihovih prava, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem Gradske uprave, Gradskog veća, kada postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, zatim, javnih službi (javnih preduzeća i ustanova) i drugih organizacionih oblika čiji je osnivač Grad.

Odlukom o lokalnom ombudsmanu Grada Kikinde¹⁸ uređuju se nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja, izbor i prestanak dužnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad lokalnog ombudsmana. Ovaj organ nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene

17 „Sl. list Grada Zrenjanina”, br. 23/2019

18 „Sl. list grada Kikinde”, br. 2/2020

aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave ili javnih službi, ako se radi o povredi propisa i akata jedinice lokalne samouprave. Osim toga, štiti prava građana od nezakonitog i nepravilnog rada organa, odnosno službe, kada su povređeni propisi grada i za svoj rad odgovara samo Skupštini grada.

Odlukom o lokalnom ombudsmanu grada Kraljeva¹⁹ uređuju se izbor i prestanak dužnosti, nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i druga pitanja od značaja za njegov rad. Ombudsman kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem Gradske uprav, Gradskog veća, kada postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, javnih službi (javnih preduzeća i ustanova) i drugih organizacionih oblika čiji je osnivač Grad, ako se radi o povredi gradskih propisa i opštih akata. Lokalni ombudsman je samostalan i nezavisan u svom radu i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje.

Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Kruševca²⁰ uređuje nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i postupak odlučivanja, izbor i prestanak dužnosti, kao i druga pitanja od značaja za rad lokalnog ombudsmana za teritoriju grada Kruševca. Lokalni ombudsman je samostalan i nezavisan u obavljanju poslova utvrđenih ovom odlukom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Lokalni ombudsman kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem Gradske uprave i javnih službi čiji je osnivač grad ako se radi o povredi propisa i opštih akata grada Kruševca.

Iz prethodno iznetih primera možemo zaključiti da je institucija lokalnog ombudsmana u jedinicama lokalnih samouprava uređena na različite načine. Dok je u određenom broju JLS ovaj organ ustanovljen kao nezavisan i samostalan, u drugima je preuzeta Zakonom propisana formulacija da je lokalni ombudsman ovla-

19 „Sl. list grada Kraljeva”, br. 13/2019

20 „Sl. list grada Kruševca”, br. 4/2019

šćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana i građanki, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave.

Saradnja i odnos između Zaštitnika građana, Pokrajinskog zaštitnika građana - ombudsmana i lokalnih ombudsmana

Zakonom o zaštitniku građana uređen je način saradnje i odnosi između Zaštitnika građana, Pokrajinskog zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana.

20 Članom 34. Zakona propisano je da se odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana saraduje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike i Skupštine, u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava.

Članom 35. Zakona uređeno je da ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povrede prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, a ne radi se o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata, nego o povredi propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno građanskom braniocu (ombudsmanu) jedinice lokalne samouprave, ako je ustanovljen. Ako organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za pitanja zaštite prava građana primi pritužbu koja

se odnosi na povrede republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta, dostaviće takvu pritužbu, bez odlaganja Zaštitniku građana. Ako podnosilac u pritužbi ukazuje istovremeno na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta i na povredu propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, organ kome je pritužba dostavljena (Zaštitnik građana, ombudsman autonomne pokrajine ili građanski branilac-ombudsman jedinice lokalne samouprave) postupaće po njoj u delu svojih nadležnosti a kopiju pritužbe će proslediti drugom nadležnom organu (Zaštitniku građana, ombudsmanu autonomne pokrajine ili građanskom braniocu-ombudsmanu jedinice lokalne samouprave, ako je takav organ ustanovljen), radi postupanja u delu njegovih nadležnosti.

Navedene zakonske odredbe se manje-više uspešno primenjuju, ali je važno naglasiti da je uspostavljena dobra praksa u saradnji sva tri nivoa zaštite ljudskih prava kroz instituciju ombudsmana. Međusobna saradnja ombudsmana unapređena je od kada postoji udruženje ombudsmana koje je osnovano u junu. 2016. godine kao Udruženje lokalnih ombudsmana Srbije. Udruženje je 1. marta 2019. godine promenilo naziv u Udruženje ombudsmana Srbije, a osnovano je kao dobrovoljno, nestranačko i nevladino udruženje radi ostvarivanja ciljeva u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih, građanskih i manjinskih prava i unapređenja institucije ombudsmana. Pored brige za zaštitu i unapređenje ljudskih, građanskih i manjinskih prava, u središtu aktivnosti su unapređenje i jačanje institucije lokalnog ombudsmana, podrška radu lokalnih ombudsmana, organizacija i realizacija edukativnih aktivnosti samih ombudsmana, ali je svakako njegov najznačajniji doprinos što povezuje ombudsmane i omogućuje im da razmenjuju iskustvo i dobru praksu, što je od posebne važnosti za unapređivanje njihovog rada, ali i sve buduće lokalne ombudsmane.

Uslovi za izbor lokalnog ombudsmana

22

Uslovi za izbor lokalnih ombudsmana uređeni su na sličan način. Zajedničko je za sve da ombudsman mora biti državljanin Republike Srbije i imati visoko obrazovanje u naučnoj oblasti pravnih nauka, pet godina iskustva na pravnim poslovima, odnosno u struci, da nije krivično gonjen niti se protiv njega vodi krivični postupak. U većini odluka od uslova je predviđeno profesionalno iskustvo na poslovima u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, posedovanje visokih moralnih i stručnih kvaliteta. Razlike se uglavnom ogledaju u redosledu nabrojanih uslova ili drugačijim formulacijama stečenog obrazovanja, na primer, diplomirani pravnik, ili stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke kao što je slučaj u Novom Sadu gde za lokalnog ombudsmana može biti izabran državljanin Republike Srbije sa stečenim visokim obrazovanjem iz naučne oblasti pravne nauke koji ima najmanje pet godina radnog iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti lokalnog ombudsmana koji poseduje visoke moralne i stručne kvalitete, sa profesionalnim iskustvom na poslovima u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava a koji nije krivično osuđivan niti se protiv njega vodi krivični postupak.

Odlukom o lokalnom ombudsmanu grada Subotice²¹, uslovi za izbor uređeni su na sledeći način: za lokalnog ombudsmana može se postaviti ugledno i politički nepristrasno lice koje je državljanin Republike Srbije, diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom ili položenim državnim stručnim ispitom za rad u organima uprave, ima najmanje deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima, koji poznaje jezike u službenoj upotrebi na teritoriji Grada Subotice.²² Takođe, ovaj

21 "Sl. list grada Subotice", br. 7/2014 i 35/2019

22 U Subotici su u ravnopravnoj službenoj upotrebi srpski, mađarski i hrvatski jezik, sa svojim pismima.

odatni uslov o poznavanju jezika koji su u službenoj upotrebi je uslov i za izbor lokalnog ombudsmana opštine Bačka Topola^{23 24}.

Nespojivost funkcija je u posmatranim odlukama takođe uređena slično. Većina odluka propisuje nespojivost funkcije lokalnog ombudsmana sa obavljanjem druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost. Lokalni ombudsman ne može biti član političke stranke i drugih političkih organizacija. Danom stupanja na dužnost lokalnom ombudsmanu prestaju sve javne funkcije ili profesionalna delatnost, odnosno dužnosti ili poslovi koje je do tada obavljao, ako su suprotni odredbama zakona i odluke o ombudsmanu, kao i članstvo u političkim strankama i drugim političkim organizacijama.

Pojedinim odlukama o lokalnom ombudsmanu, kao u Gradu Somboru, još preciznije je propisano da je funkcija nespojiva sa vršenjem bilo koje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, sa članstvom u političkim partijama i bavljenjem drugom delatnošću i poslom koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, osim u oblasti naučnoistraživačkog rada, obrazovanja, sporta ili umetnosti.

Uslovi za izbor i postupak izbora lokalnih ombudsmana u svakom slučaju bi trebalo da osiguraju izbor lica sa profesionalnim autoritetom i visokim moralnim kredibilitetom, kvalitetima koji su neophodni za uspešno funkcionisanje ove institucije koja deluje svojim autoritetom i snagom argumenata kao nezavisan, samostalan i nepristrasan organ.

Za većinu odluka je karakteristična odredba po kojoj lokalni ombudsman ne može da daje izjave političke prirode, ali se s pravom može postaviti pitanje tumačenja

23 „Sl. list opštine Bačka Topola“, br. 5/2019

24 U službenoj upotrebi u Bačkoj Topoli istovremeno sa srpskim jezikom i ćirilničnim pismom i mađarski, rusinski i slovački jezik sa svojim pismima

ovakve odredbe imajući u vidu da nije precizirano šta se smatra izjavom političke prirode, odnosno ko procenjuje da li jeste ili nije politička izjava lokalnog ombudsmana. Neodređenost, odnosno nedorečenost ovakve odredbe u praksi može da ugrozi nezavisnost, samostalnost i postupanje lokalnih ombudsmana koji su u prilici da postupaju po pritužbama ili po sopstvenoj inicijativi zbog odluka, mera ili aktivnosti lokalne uprave na osnovu lokalnih politika.

Osnovni principi delovanja lokalnog ombudsmana

U odlukama o lokalnom ombudsmanu navedeno je da je lokalni ombudsman samostalan i nezavisan u svom radu te da niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. Lokalni ombudsman ne može biti pozvan na odgovornost, niti kažnjen za izneto mišljenje ili radnje preduzete u obavljanju svojih nadležnosti utvrđenih odlukom.

24

Osnovni principi delovanja lokalnog ombudsmana su zakonitost, nepristrasnost, nezavisnost i pravičnost.

Zakonitost u širem smislu podrazumeva postupanje svih na osnovu i u okviru zakona (princip legaliteta).

Sušтина delovanja lokalnog ombudsmana jeste u obezbeđivanju njegove nezavisnosti od spoljašnjih uticaja koji mogu narušavati njegovu nezavisnost, pri čemu nije od značaja da li se radi o uticajima izvršne vlasti, već se generalno misli na neprimerene uticaje imajući u vidu da nezavisnost jeste sloboda od spoljašnjih uticaja i pritisaka drugih organa vlasti ili pojedinaca. Elemente nezavisnosti čine nepostojanje spoljašnjih i unutrašnjih pritisaka, finansijska nezavisnost, način izbora lokalnog ombudsmana i pitanje trajanja mandata odnosno mogućnosti razrešenja.

Lokalni ombudsmeni imaju obavezu da svojim postupcima, delovanjem i ponašanjem štite poverenje u njihovu nezavisnost i nepristrasnost. Nezavisnost se posmatra s aspekta podele vlasti, dok se odnos lokalnog ombudsmana prema konkretnom slučaju i strankama u postupku posmatra u vezi sa nepristrasnošću.

Principi nezavisnosti i nepristrasnosti u radu lokalnih ombudsmana su pretpostavke za ostvarivanje načela pravičnog postupka, a načelom pravičnosti se garantuje ravnopravnost i iste pravne mogućnosti stranaka odnosno zabranjuje se diskriminacija stranaka u postupku.

Postupak

Postupanje lokalnih ombudsmana je odlukama jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) uređeno na gotovo istovetan način.²⁵ Predviđeno je da ombudsman pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi na osnovu saznanja iz drugih izvora, kada oceni da postoji ili je postojala povreda prava građana od strane organa uprave.

Svako fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa, odnosno službe povređena prava može da podnese pritužbu, a lokalni ombudsman neće postupati po anonimnoj pritužbi. Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi.

Pre podnošenja pritužbe lokalnom ombudsmanu, podnosilac pritužbe je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku, na šta će ga lokalni ombudsman uputiti ako je takav postupak predviđen i neće postupati po

25 Primer postupka pred lokalnim ombudsmanom je dat iz Odluke o lokalnom ombudsmanu grada Kraljeva

pritužbi dok prethodno ne budu iscrpljena sva pravna sredstva, u odgovarajućem postupku. Izuzetno, lokalni ombudsman može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta, ili kada lokalni ombudsman oceni da je došlo do grubog kršenja načela samostalnosti i zakonitosti, stručnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti, delotvornosti u ostvarivanju prava stranaka i poštovanja stranaka od strane organa i službi.

Pritužba se podnosi u pisanoj formi, uključujući sve oblike elektronske komunikacije, ili usmeno na zapisnik kod lokalnog ombudsmana i ne podleže plaćanju takse, niti bilo koje druge naknade.

26

Pritužba sadrži naziv organa, odnosno službe na čiji se rad odnosi, opis povrede prava, činjenice i dokaze koji potkrepljuju navode iz pritužbe, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena, kao i ime i adresu podnosioca. Ako pritužba ne sadrži sve potrebne podatke, lokalni ombudsman može zatražiti da se ona dopuni u roku koji on odredi. te pruža podnosiocima pritužbe pomoć u sastavljanju i podnošenju pritužbe.

Pritužba se može podneti najkasnije u roku od jedne godine od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja ili nepostupanja organa, odnosno službe, u vezi sa učinjenom povredom prava građana/građanki.

Lokalni ombudsman je dužan da pokrene postupak u roku od 30 dana od dana prijema pritužbe.

Postupak pred lokalnim ombudsmanom nije javan, a on je dužan da i nakon prestanka dužnosti čuva tajnost podataka do kojih je došao u svom radu.

Postupak pred lokalnim ombudsmanom je besplatan za podnosioca pritužbe.

Lokalni ombudsman može odbaciti pritužbu ako utvrdi da:

1. predmet na koji se odnosi pritužba ne spada u nadležnost lokalnog ombudsmana;
2. pritužba je podneta po isteku propisanog roka,
3. pritužba je podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava;
4. pritužba je anonimna;
5. pritužba ne sadrži potrebne podatke, a podnosilac nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati lokalnom ombudsmanu za stručnu pomoć u otklanjanju nedostataka;
6. radi se o ponovljenoj pritužbi koja ne sadrži nove navode i činjenice koje je potkrepljuju.

Ako lokalni ombudsman odbaci pritužbu zbog nekog od navedenih razloga, o tome je dužan da obavesti podnosioca pritužbe, uz navođenje razloga za odbacivanje. Ako ne odbaci pritužbu, lokalni ombudsman pokreće postupak i o tome obaveštava podnosioca pritužbe i organ, odnosno službu protiv kojeg je podneta pritužba. Organ, odnosno služba obavezni su da odgovore na sve zahteve lokalnog ombudsmana, kao i da mu dostave sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 30 dana. Lokalni ombudsman može zatražiti dodatne podatke i informacije u novom roku, ako oceni da izjašnjenje organa, odnosno službe ne sadrži sve potrebne podatke. U naročito opravdanim slučajevima, ombudsman može organu, odnosno službi, da ne otkrije identitet podnosioca pritužbe.

Organ, odnosno služba, dužni su da lokalnom ombudsmanu, na njegov zahtev, stave na raspolaganje sve podatke, službene spise, dokumentaciju, bez obzira na stepen tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom, te da mu omogući pristup svim prostorijama. Ukoliko organ, odnosno služba, ne postupi u ostavljenom

roku, mora obrazložiti razloge za nepostupanje po zahtevu lokalnog ombudsmana što se smatra ometanjem njegovog rada i o tome lokalni ombudsman može da obavesti neposredno odgovorno lice organa, odnosno službe i javnost.

Nakon sprovedenog postupka i utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, lokalni ombudsman može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa, odnosno službe. Ako nađe da su postojali nedostaci u radu, lokalni ombudsman će uputiti preporuku ili mišljenje organu, odnosno službi o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti.

Organ/služba je dužan da, najkasnije u roku od 30 dana od dana dobijanja preporuke odnosno mišljenja, lokalnom ombudsmanu dostavi izveštaj o preduzetim radnjama radi otklanjanja nedostatka, ili obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Ukoliko organ/služba ne postupi po preporuci ili mišljenju, lokalni ombudsman se može obratiti javnosti, odnosno nadležnom organu opštine/grada, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti rukovodioca, odnosno funkcionera organ/službe. Ako u toku postupka organ/služba, protiv kojeg je podneta pritužba, sam otkloni nedostatke, lokalni ombudsman će o tome obavestiti podnosioca pritužbe.

28

Lokalni ombudsman će obustaviti postupak po pritužbi ako:

1. u toku postupka utvrdi da je organ/služba otklonio povredu ili nedostatke na koje se odnosi pritužba;
2. podnosilac pritužbe povuče pritužbu;
3. podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku;
4. utvrdi da je nakon podnošenja pritužbe pokrenut odgovarajući pravni postupak za zaštitu prava.

Ukoliko zbog nekog od razloga obustavi postupak, ombudsman je o tome dužan da obavesti podnosioca pritužbe i organ/službu, uz navođenje razloga za obustavljanje postupka.

Lokalni ombudsman, pored prava na pokretanje i vođenje postupka, ima pravo da:

- posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa i službi, kao i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava,
- podnosi nadležnom organu opštine/grada inicijativu za izmenu i dopunu propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u tim aktima, kao i da pokrene donošenje novih propisa i drugih opštih akata, kada smatra da je to od značaja za zaštitu prava građana/građanki,
- može dati mišljenje opštinskom/gradskom veću i drugom ovlašćenom predlagaču na nacrt, odnosno predlog propisa ili opšteg akta, kada se njime uređuju pitanja od značaja za zaštitu i unapređenje prava građana,
- pokreće inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja koja se odnose na prava građana/građanki, ukoliko smatra da nisu u skladu sa Ustavom i zakonom.

29

Lokalni ombudsman je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organima i službama, koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa ombudsmanom ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera.

Na osnovu gore navedenog, lokalni ombudsman pokreće postupak po sopstvenoj inicijativi, odnosno na osnovu pritužbi građana/građanki a ima pravo i da davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa i službi i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. Ombudsman ima pravo da inicira donošenje odnosno izmenu i dopunu propisa ukoliko smatra da je to u interesu ostvarivanja prava građana/građanki, odnosno da daje mišljenja na nacрте odnosno predloge akata.

Izveštaj lokalnog ombudsmana

30

U svim odlukama je propisano da lokalni ombudsman jednom godišnje, a najkasnije do 15. marta naredne godine (u nekim odlukama: najkasnije do kraja marta), podnosi Skupštini opštine/grada godišnji izveštaj o radu za prethodnu godinu. Slično je propisan sadržaj izveštaja i mogućnost podnošenja posebnih izveštaja. Zajedničko za sve odluke o lokalnom ombudsmanu je da odbornici izveštaje razmatraju, ali o njima ne glasaju, što je od izuzetnog značaja za nezavisnost i samostalnost u radu, čime se sprečava mogućnost da zbog neusvajanja izveštaja dođe do razrešenja ombudsmana.

Odlukom o lokalnom ombudsmanu Grada Novog Sada je propisano da ombudsman jednom godišnje, a najkasnije do 15. marta naredne godine, podnosi Skupštini Grada izveštaj za prethodnu godinu o svojim aktivnostima, o ostvarivanju, poštovanju i unapređenju ljudskih prava. U izveštaju iznosi opštu ocenu o radu organa, odnosno službi sa stanovišta stanja zaštite ljudskih prava i sloboda, položaja ranjivih grupa građana/građanki, kao i uočene propuste i mere koje predlaže za njihovo otklanjanje.

Izveštaj sadrži:

- broj i strukturu pritužbi, opštu ocenu rada organa, odnosno službe sa stanovišta primene propisa, uočene propuste i preporuke, mišljenja i predloge za njihovo otklanjanje, kao i kritike i pohvale pojedinim organima, odnosno službama i starešinama koji rukovode organima, odnosno službama,
- inicijative za izmenu ili donošenje pojedinih propisa iz nadležnosti Grada radi otklanjanja nedostataka i efikasnijeg rada organa, odnosno službi, koje je ombudsman uputio tokom godine.

Izveštaj se objavljuje u “Službenom listu Grada Novog Sada” i na internet portalu Skupštine Grad, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja.

Izveštaj ombudsmana razmatra Skupština Grada i o njemu se ne glasa.

31

U toku godine lokalni ombudsman može da podnosi i posebne izveštaje ako oceni da za to postoje naročito opravdani razlozi ili ako Skupština Grada od njega zahteva takav izveštaj.

U svim analiziranim odlukama je gotovo na istovetan način uređeno pitanje sadržaja godišnjeg izveštaja i mogućnost podnošenja posebnih izveštaja.

Stručna služba i sredstva za rad lokalnog ombudsmana

U najvećem broju analiziranih odluka o lokalnom ombudsmanu propisano je da lokalni ombudsman ima stručnu službu za obavljanje administrativno-tehničkih poslova. Ipak, u većini odluka je postojanje stručne službe propisano samo kao

moгуćnost, a ne i obaveza. U svim odlukama je propisano da lokalni ombudsman nadležnom organu JLS predlaže akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta stručne službe ombudsmana a samo u nekoliko odluka je izričito propisano da lokalni ombudsman odlučuje o zasnivanju i prestanku radnog odnosa zaposlenih u stručnoj službi.

Sredstva za rad lokalnog ombudsmana i njegove stručne službe obezbeđuju se u budžetu JLS, a obim i strukturu sredstava predlaže sam ombudsman. Nekoliko odluka predviđa da godišnji iznos sredstava za rad treba da omogući delotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije lokalnog ombudsmana.

32 Formulacije odredbi o platama su uglavnom uopštene, ali u najvećem broju odluka predviđeno je da se plata ombudsmana, njegovog zamenika, odnosno zaposlenih u stručnoj službi uređuje u skladu sa propisima o platama u organima lokalne samouprave. Tako, Odluka o lokalnom ombudsmanu grada Kruševca propisuje da ombudsman ima pravo na platu u visini plate gradskog pravobranioca a njegov zamenik u visini plate zamenika gradskog pravobranioca. Odlukom o lokalnom ombudsmanu Grada Pančeva je propisano da se na obračun i isplatu plate ombudsmana i zamenika, primenjuju propisi kojima se uređuju plate u državnim organima i javnim službama i to za izabrana lica u organima lokalne samouprave. Koeficijent za obračun i isplatu plata lokalnog ombudsmana i njegovog zamenika je u skladu sa propisima a na obrazložen predlog lokalnog ombudsmana utvrđuje se rešenjem Komisije.

Poseban deo - Položaj i nadležnosti lokalnog ombudsmana

Nadležnost lokalnog ombudsmana

Lokalni ombudsman je organ koji štiti prava građana/građanki i kontrolira rad gradskih, odnosno opštinskih uprava, posebnih organizacija i službi JLS, gradskog/opštinskog veća kada postupa kao drugostepeni organ u upravnom postupku, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa JLS, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova čiji je osnivač JLS a kojima su poverena javna ovlašćenja. Lokalni ombudsman se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda.

Lokalni ombudsman kontrolira poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa/službi, ako se radi o povredi odluka i drugih akata organa, odnosno službi JLS. Lokalni ombudsman je ovlašćen da kontrolira zakonitost, pravilnost i efikasnost rada organa, odnosno službi.

U najvećem broju odluka o lokalnom ombudsmanu je vidljiva osnovna podela u postupanju ombudsmana na oblasti zaštite prava građana i na kontrolu rada organa uprave, odnosno javnih službi. Jedinstveno za sve odluke je da lokalni ombudsman vrši svoje propisane nadležnosti u slučaju povrede odluka i drugih akata JLS.

Nažalost, u praksi se pokazalo da građani/građanke u svojstvu podnosilaca pri-
tužbi ne poznaju nadležnosti i postupak rada lokalnog ombudsmana, što je done-
kle razumljivo. Ali je nedopustivo da ni zaposleni u organima uprave čiji rad ova
institucija nadzire, a to je veoma čest slučaj, nisu upoznati sa nadležnostima, ne
poznaju postupak i nemaju znanja o tome kakav sve može da bude ishod postupka
koji lokalni ombudsman započinje upućivanjem zahteva nadležnom organu uprave
da se izjasni o navodima iz predstavke građana/građanke. Iz napred navede-
nog razloga je potrebno kontinuirano raditi na promovisanju isntitucije lokalnog
ombudsmana kao i na edukaciji zaposlenih u organima uprave i najšire javnosti.

Ovlašćenja lokalnog ombudsmana

34

Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da je lokalni ombudsman ovlašćen
da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede
učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi
o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave.

Imajući u vidu da su ovlašćenja lokalnog ombudsmana definisana na navedeni
način, preporuka je da novoizabrani lokalni ombudsman utvrdi koje propise i opšte
akte donosi jedinica lokalne samouprave, tačnije krene od nadležnosti jedinice
lokalne samouprave.

Članom 20. Zakona o lokalnoj samoupravi je propisano da opština, preko svojih
organa, u skladu s Ustavom i zakonom:

1. donosi svoj statut, budžet i završni račun, prostorni i urbanistički plan
i program razvoja opštine, kao i strateške planove i programe lokalnog
ekonomskog razvoja;

2. uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, lokalni prevoz, korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;
3. stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja;
4. stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete (predškolsko vaspitanje i obrazovanje i osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje), naučnoistraživačke i inovacione delatnosti, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture;
5. obezbeđuje ostvarivanje posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa;
6. stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine;
7. donosi i realizuje programe za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, preuzima aktivnosti za održavanje postojećih i privlačenje novih investicija i unapređuje opšte uslove poslovanja;
8. stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda, zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu;
9. stara se o zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta i sprovodi politiku ruralnog razvoja;
10. stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, rodnoj ravnopravnosti, kao i o javnom informisanju u opštini;
11. obrazuje i uređuje organizaciju i rad organa, organizacija i službi za potrebe opštine, organizuje službu pravne pomoći građanima i uređuje organizaciju i rad mirovnih veća;
12. utvrđuje simbole opštine i njihovu upotrebu;

13. upravlja opštinskom imovinom i utvrđuje stope izvornih prihoda, kao i visinu lokalnih taksi;
14. propisuje prekršaje za povrede opštinskih propisa;
15. obavlja i druge poslove od lokalnog značaja određene zakonom (npr. u oblastima odbrane, zaštite i spasavanja, zaštite od požara, omladinske politike, zoohigijene i dr.), kao i poslove od neposrednog interesa za građane, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom.

Jedinstveni popis poslova, koji su u skladu sa ovim zakonom u nadležnosti JLS, obezbeđuje ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu na osnovu podataka dobijenih od opština/gradova i organa državne uprave.

36

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave izradilo je **Jedinstveni popis poslova na lokalnom nivou vlasti**²⁶ koji sadrži izvorne i poverene poslove u određenim oblastima a služi da se identifikuju nadležnosti lokalne uprave, efikasnijoj primeni propisa, konačno, kao analitički i planski alat i za funkcionalniju raspodelu poslova između različitih nivoa vlasti. Pored navedenog jedinstveni popis poslova sadrži tačan zakonski opis posla, pravni osnov (potpun naziv zakona i broj člana zakona kojim je posao utvrđen), kao i nadležni organ koji taj posao obavlja.

Jedinstveni popis poslova obuhvata sledeće oblasti: finansije, građevinarstvo i infrastruktura, prostorno planiranje, javno informisanje, javni prevoz, komunalna delatnost, kultura, nauka i tehnološki razvoj, odbrana, vanredne situacije, tajnost podataka, obrazovanje, omladina, opšta uprava, poljoprivreda, privreda i regionalni razvoj, radni odnosi, zapošljavanje, boračka pitanja, rudarstvo i geološka

²⁶ Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Copy-of-Jedinstveni-popis-poslova.pdf?script=lat>

istraživanja, saobraćaj, lokalna samouprava, lični status građana, lična stanja građana, vođenje matičnih knjiga i izborna prava, socijalna zaštita, sport, stanovanje, trgovina, turizam i ugostiteljstvo, telekomunikacije, veterina, zdravstvo, zaštita životne sredine, energetika, inspeksijski nadzor upravne inspekcije.

Poslovi lokalnog ombudsmana

Lokalni ombudsman obavlja sledeće poslove²⁷:

- prima i ispituje pritužbe koje se odnose na povredu ljudskih prava od strane organa, odnosno službi;
- postupa po sopstvenoj inicijativi u svakom slučaju gde postoji sumnja o postojanju kršenja ljudskih prava od strane organa, odnosno službi;
- prati primenu međunarodnih standarda o ljudskim pravima na teritoriji JLS;
- prikuplja informacije iz različitih izvora o primeni zakona i drugih propisa, kao i odluka i drugih akata organa, odnosno službi JLS u oblasti ljudskih prava od strane organa, odnosno službi;
- priprema godišnji izveštaj o ostvarivanju, poštovanju i unapređenju ljudskih prava od strane organa, odnosno službi i dostavlja ga Skupštini JLS;
- posreduje u mirnom rešavanju sporova u vezi sa kršenjem ljudskih prava na teritoriji JLS;
- ostvaruje neposrednu saradnju sa Zaštitnikom građana, (Pokrajinskim zaštitnikom građana – ombudsmanom) i lokalnim ombudsmanima, kao i drugim republičkim/ pokrajinskim organima, i pospešuje saradnju između

²⁷ Primer je iz Odluke o lokalnom ombudsmanu Grada Novog Sada

područnih organa državne uprave i nosilaca javnih ovlašćenja iz delokruga Republike Srbije i građana, na teritoriji JLS;

- inicira pokretanje krivičnih, disciplinskih i drugih postupaka kod nadležnih organa u slučaju kršenja prava od strane organa, odnosno službe;
- organizuje i učestvuje u organizaciji i pripremi savetovanja o ostvarivanju i poštovanju ljudskih prava i zabrani diskriminacije;
- organizuje i učestvuje u organizaciji i pripremanju kampanja za informisanje javnosti o pitanjima značajnim za ostvarivanje i poštovanje ljudskih prava i zabranu diskriminacije;
- sprovodi istraživanja o stanju ljudskih prava i edukacije o ljudskim pravima (sa posebnim akcentom na prava posebno osetljivih grupa) na teritoriji JLS;
- inicira i podstiče obrazovanje o ljudskim pravima u svim oblastima života;
- saraduje i razmenjuje iskustva sa drugim institucijama ombudsmana i drugim organima i organizacijama koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih prava u zemlji i inostranstvu;
- saraduje sa medijima u cilju unapređenja ljudskih i manjinskih prava na teritoriji JLS, obaveštavanja građana o svome radu i drugim pitanjima od značaja za vršenje funkcije lokalnog ombudsmana i
- obavlja druge poslove u skladu sa zakonom, ovom odlukom i drugim opštim aktima organa JLS.

38

Lokalni ombudsman je ovlašćen da JLS i drugim nadležnim organima podnese inicijativu za izmenu odluka i drugih opštih akata, ako smatra da do povrede prava građana/građanki dolazi zbog nedostataka u propisima iz nadležnosti ovih organa, kao i da inicira donošenje novih odluka i drugih opštih akata, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana.

Nadležni organ ima obavezu da razmatra inicijative koje podnese lokalni ombudsman.

Lokalni ombudsman je ovlašćen da javno preporuči razrešenje starešine koji rukovodi organom, odnosno službom, koji je odgovoran za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu, odnosno službi, koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu, i to ako iz ponovljenog postupka starešine koji rukovodi organom, odnosno službom, ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa ombudsmanom, ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu/građanki pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera.

Predsednik skupštine grada/opštine, gradonačelnik/predsednik opštine, članovi gradskog/opštinskog veća i starešine koje rukovode organima, odnosno službama, dužni su da prime lokalnog ombudsmana na njegov zahtev najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Organi, odnosno službe imaju obavezu da saraduju sa lokalnim ombudsmanom i da mu omoguće pristup prostorijama i daju na uvid sve podatke kojima raspolažu, a koji su od značaja za postupak koji vodi, odnosno za ostvarenje cilja njegovog preventivnog delovanja, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom.

Lokalni ombudsman ima pravo da uputi pisani poziv i da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu, odnosno službi, kada je to od značaja za postupak koji vodi. Neodazivanje pozivu lokalnog ombudsmana predstavlja težu povredu radnih obaveza i dužnosti u smislu zakona kojim se uređuju radni odnosi u državnim organima.

Lokalni ombudsman može da pribavi usmenu ili pisanu izjavu od svakog lica za koje osnovano pretpostavlja da raspolaže saznanjima o okolnostima slučaja koji istražuje.

Prijem pritužbe

Lokalni ombudsman pokreće postupak na osnovu pritužbi građana, odnosno po sopstvenoj inicijativi.

Kancelarija za prijem pritužbi

U kancelariji u kojoj se primaju stranke neophodno je obezbediti tehnička i druga sredstva kojima se građanima/građankama omogućava da brže obave poslove, a naročito da saopšte usmenu pritužbu.

Način podnošenja pritužbe

40 U odlukama je propisan način podnošenja pritužbi (lično, putem telefona ili pisanim putem), ali bi u praksi trebalo težiti omogućavanju što lakšeg i neformalnijeg obraćanja građana. U velikom broju slučajeva je građanima potrebna stručna pomoć u sastavljanju obraćanja, te je preporuka da lokalni ombudsman pomaže podnosiocu pritužbe kako bi problem bio adekvatno formulisan, odnosno pritužba podobna za postupanje. Takođe je preporučljivo unapred sastaviti obrazac pritužbe kako bi građaninu/građanki bilo olakšano da upiše tražene podatke, odnosno da to učini uz pomoć ombudsmana ili zaposlenog u stručnoj službi lokalnog ombudsmana.

Obrazac pritužbe bi trebao da sadrži osnovne podatke koji su potrebni za postupanje lokalnog ombudsmana:

- ime i prezime, adresa i kontakt telefon podnosioca pritužbe,
- označenje organa na čiji rad se podnosi pritužba,
- razlog pritužbe,
- koja pravna sredstva su korišćena,

- kada se desila povreda prava,
- da li podnosilac pritužbe zahteva anonimnost u postupanju,
- spisak eventualnih dokaza.

Ovakav obrazac može praktično da pomogne i prilikom telefonskog obraćanja stranka a trebalo bi da bude dostupan i na internet-stranici lokalnog ombudsmana, ukoliko je ima.

Primer: mogućnost podnošenja pritužbe putem sajta Lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada, dostupno na: <http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sh/prituzba/podnesite>

Bez obzira na navedene prednosti unapred pripremljenog obrasca pritužbe, u praksi ne treba insistirati na popunjavanju obrasca, odnosno uslovljavati podnosioca pritužbe da je potrebno da obrazac popuni kako bi se postupalo po pritužbi. Ukoliko pritužitelj/pritužiteljka insistira da lično iznese problem ombudsmanu i ne želi da popunjava obrazac, potrebno mu/joj to omogućiti. U praksi se često dešava da ombudsman prilikom razgovora sa strankom uoči da postupanje po pritužbi ne spada u njegovu nadležnost, odnosno da po njoj nema ovlašćenja da postupa. Preporuka je da u ovakvim slučajevima lokalni ombudsman odmah saopšti građaninu/građanki da nije nadležan za postupanje po pritužbi i da je ne uzme na zapisnik, odnosno da obavesti stranku o načinima ostvarivanja svojih prava.

Nadležnost/nenadležnost za postupanje

Saopštavanje strankama da ombudsman nije nadležan da postupa po njihovim pritužbama može izazvati negodovanje i ljutnju kod njih, imajući u vidu da velikom broju građana/građanki još nije poznato u kojim slučajevima ombudsman postupa, a da imaju velika očekivanja od ove, relativno nove institucije. U praksi se i dalje beleži veliki broj pritužbi na rad sudova (posebno zbog povreda prava na pravično

suđenje), stečajnih upravnika, javnih izvršitelja itd. mada se u poslednje vreme među građanima uočava pomak u jasnijem razumevanju uloge ombudsmana.

Prijem građana/građanki

Poželjno je da lokalni ombudsman odredi vreme za prijem stranaka, posebno u slučajevima kada nije obrazovana stručna služba.

U praksi se pokazalo dobrim rešenjem da ombudsman prima građane/građanke i van sedišta institucije (npr. u mesnim zajednicama). Ove posete imaju višestruki cilj: omogućavanje neposrednog pristupa ombudsmanu, upoznavanje sa stanjem na terenu i specifičnim problemima građana u različitim sredinama, kao i popularisanje institucije. Lokalni ombudsman može odrediti da po unapred poznatom, određenom rasporedu obilazi teren, odnosno da svoje posete (prijem građana/građanki) najavi u lokalnim medijima.

42

Primer: Najava prijema građana u mesnim zajednicama na teritoriji Opštine Bačka Topola, dostupno na: <https://www.btopola.org.rs/sr/Lokalni%20ombudsman>

Ključ uspeha terenskih poseta je njihova dobra priprema, odnosno obaveštavanje građana i obezbeđivanje adekvatnog prostora za prijem građana/građanki. Boravak lokalnog ombudsmana na terenu i neposredni susreti sa građanima prilika su za davanje izjava medijima o poseti lokalnog ombudsmana, promovisanje institucije, njene uloge u zaštiti prava građana a najznačajnije je to što građani/građanke tako lakše i neposrednije mogu da se obrate lokalnom ombudsmanu.

Ombudsman postupak pokreće i po sopstvenoj inicijativi. U najvećem broju slučajeva ombudsman za potrebu vođenja postupka zbog mogućih povreda ljudskih prava, odnosno nepravilnog rada uprave sazna iz medija. Pored toga, postupak po sopstvenoj inicijativi lokalni ombudsman može pokrenuti i zbog većeg broja obraćanja građana/građanki povodom istog problema.

Primer: Lokalni ombudsman Grada Novog Sada je 2019. godine po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti postupanja Gradske poreske uprave Grada Novog Sada i predložio Gradskoj poreskoj upravi da obveznike poreza na imovinu na odgovarajući način obavesti o potrebi podnošenja poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu do 31. januara poreske godine, u skladu sa odredbama Odluke o razvrstavanju neizgrađenog građevinskog zemljišta u poljoprivredno zemljište za svrhu utvrđivanja osnovice poreza na imovinu („Službeni list Grada Novog Sada“, broj 59/2018)²⁸.

Takođe, ombudsman može da nakon sprovedenih istraživanja o stanju ljudskih prava koji su pokrenuti po sopstvenoj inicijativi, da sprovede postupak i donese preporuke.

Primer: Preporuka Pokrajinskog zaštitnika građana-ombudsmana doneta u postupku po sopstvenoj inicijativi broj: I-NM-1-29/15 od 20.05.2015. godine.²⁹

Preporučljivo je da lokalni ombudsman svakodnevno prati medije (naročito lokalne) kako bi pratio stanje ljudskih i manjinskih prava na teritoriji JLS. Odredbe o vođenju postupaka po sopstvenoj inicijativi se ne razlikuju od propisanih odredbi postupka po pritužbi građana.

Postupak nakon prijema pritužbe

Pritužbu je moguće i poželjno, ali nije obavezno klasifikovati (npr: OP - opšta nadležnost, NM - nacionalne manjine, ZD - zaštita prava deteta, RP/RR - zaštita prava

28 Izveštaj za 2019. godinu Lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada, dostupno na: http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izvestaj_lokalnog_ombudsmana_za_2019._godinu_latinica.pdf

29 https://www.ombudsmanapv.org/riv/images/stories/preporuke/NM_preporuke_ps_2015/ps_urbanizam.pdf

po osnovu ravnopravnosti polova/rodne ravnopravnosti). Razvrstavanje pritužbi, odnosno vođenje statistike svakako doprinosi kvalitetu godišnjeg izveštaja, utoliko pre, što svi lokalni ombudsmani imaju obavezu da prikažu broj i strukturu pritužbi. U praksi ima teškoća jer u određenom broju slučajeva dolazi do problema prilikom klasifikovanja predmeta prema vrsti, zbog toga što se pritužba može odnositi na povredu više prava (npr. pritužba je podneta i zbog povreda prava nacionalnih manjina i prava deteta, ili zbog prava nacionalnih manjina, ravnopravnosti polova i invaliditeta).

Pritužbi je potrebno dodeliti broj i evidentirati je u odgovarajuće evidencije.

44

Potrebno je proveriti da li je pritužbu podnelo ovlašćeno lice. Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa, odnosno službe povređena prava, može da podnese pritužbu lokalnom ombudsmanu. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime maloletnog lica može podneti roditelj, odnosno zakonski zastupnik a ako se radi o povredi prava pravnog lica, pritužbu može podneti lice ovlašćeno za zastupanje tog pravnog lica. Lokalnom ombudsmanu se, u ime lica može obratiti i njegov naslednik, staratelj ili punomoćnik. Treće lice, nevladina organizacija ili druga organizacija može se obratiti lokalnom ombudsmanu uz pisano ovlašćenje lica koje smatra da su mu prava povređena. Kao što je već rečeno, po anonimnim pritužbama se ne postupa, osim ako ombudsman ne proceni da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, kada će postupak pokrenuti po sopstvenoj inicijativi.

Takođe, potrebno je ustanoviti da li je, pre podnošenja pritužbe/obraćanja lokalnom ombudsmanu, lice pokušalo da ostvari svoja prava u odgovarajućem postupku. Ako nije, ombudsman bi trebalo da uputi pritužioca/pritužiteljku na pokretanje odgovarajućeg postupka pred nadležnim organom (ako je takav postupak propisan) a postupak neće pokretati dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva.

Izuzetno, lokalni ombudsman može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva ako je podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadiva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno na nekorektan odnos organa, odnosno službe prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima, odnosno službama.

Pritužba se može podneti najkasnije u roku godinu dana od dana izvršene povrede prava građana, odnosno poslednjeg postupanja ili nepostupanja organa, odnosno službe u vezi sa učinjenom povredom prava građana. Lokalni ombudsman je dužan da postupi po pritužbi u roku od 30 dana od dana podnošenja pritužbe.

Pritužba se može podneti na srpskom jeziku ili na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji JLS. Ukoliko je na teritoriji lokalne samouprave u službenoj upotrebi i jezik nacionalne manjine, obrazac pritužbe je potrebno izraditi i na tom jeziku. Kada je pritužba podneta na jeziku nacionalne manjine koja je u službenoj upotrebi na teritoriji lokalne samouprave, postupak pred lokalnim ombudsmanom se vodi na tom jeziku, što znači da se pritužiocu/pritužiteljki sva obaveštenja (uključujući i preporuku, odnosno mišljenje) moraju dostaviti na tom jeziku, u skladu sa odredbama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama³⁰. U slučaju da lokalni ombudsman ne vlada jezikom nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi, potrebno je da obezbedi tumača, odnosno prevodioca u skladu sa odredbama navedenog zakona.³¹

30 „Sl. glasnik RS”, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 - ispr.

31 Postupak se vodi uz pomoć tumača ako službeno lice koje vodi postupak ne poznaje u dovoljnoj meri jezik nacionalne manjine. Troškove prevođenja snosi organ, odnosno organizacija kod koje se vodi postupak.

Odbacivanje pritužbe

46

U postupku prethodnog ispitivanja pritužbe, lokalni ombudsman može odlučiti da pritužbu odbaci ako utvrdi: da ne sadrži podatke na osnovu kojih se podnosilac pritužbe može sa sigurnošću identifikovati (anonimni zahtev); da pritužba ne sadrži druge propisane podatke, a podnosilac/podnositeljka pritužbe ne otkloni te nedostatke ni u naknadno ostavljenom roku; da nije nadležan za postupanje po pritužbi; da je podneta posle proteka propisanog roka; da se radi o ponovljenoj pritužbi koja ne sadrži nove navode i činjenice koji je potkrepljuju; da se radi o zloupotrebi prava na podnošenje pritužbe a podnosilac/podnositeljka pritužbe nije postupio po traženju lokalnog ombudsmana i svoj zahtev dopunio navodima i činjenicama koji pritužbu potkrepljuju; da po odluci u predmetu na koji se pritužba odnosi nije doneo odluku drugostepeni organ, osim ako lokalni ombudsman utvrdi da su iz objektivnih razloga propušteni rokovi za ulaganje redovnog pravnog sredstva ili ako oceni da bi za podnosioca/podnositeljku pritužbe mogla nastupiti velika i nepopravljiva šteta ako bi se sačekalo na okončanje drugostepenog postupka; da se radi o predmetu u kome je u toku upravni spor ili drugi sudski postupak.

U slučaju odbacivanja pritužbe, osim kada je pritužba anonimna, lokalni ombudsman će u pisanoj formi obrazložiti razloge za odbacivanje i podnosiocu/podnositeljki pritužbe dati savet o eventualnim drugim mogućnostima za ostvarivanje zaštite njegovih/njenih prava. Protiv odluke lokalnog ombudsmana o odbacivanju pritužbe ne mogu se koristiti pravna sredstva.

Ako se pritužba odnosi na rad republičkih, odnosno pokrajinskih organa i službi, ili organa i službi druge jedinice lokalne samouprave, lokalni ombudsman će takvu pritužbu bez odlaganja dostaviti Zaštitniku građana, odnosno Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu, ili nadležnom lokalnom ombudsmanu.

Lokalni ombudsman izuzetno može odlučiti da pokrene postupak i u sledećim situacijama: po sopstvenoj inicijativi, ako anonimna pritužba ukazuje navodima i potkrepljuje dokazima da postoje ozbiljni razlozi za postupanje, odnosno ako je proteklo više od godinu dana od poslednjeg akta organa uprave, ali težina posledica ili druge okolnosti opravdavaju pokretanje postupka.

Pokretanje postupka

Lokalni ombudsman uvek treba da ima u vidu da građani imaju pravo na upravu koja je servis građana, a ne instrument vlasti. Organi uprave treba da su otvoreni, dostupni i efikasni, uz uvažavanje dostojanstva ličnosti svakog građanina i građanke.

Kada lokalni ombudsman odluči da pokrene postupak po pritužbi, obavestiće o tome podnosioca pritužbe i organ, odnosno službu na čije se postupanje pritužba odnosi. Lokalni ombudsman je u obavezi da u svakom predmetu za koji je odlučio da pokrene postupak pribavi stav organa (izjašnjenje), odnosno službe na čije se postupke pritužba odnosi. U zahtevu koji se upućuje organu potrebno je ukratko izneti sadržaj pritužbe i odrediti rok u kojem je organ dužan da dostavi izjašnjenje, a koji ne može biti kraći od osam, niti duži od 30 dana (u nekim odlukama je propisano da ne može biti duži od 15 dana) od dana prijema obaveštenja lokalnog ombudsmana o pokretanju postupka.

U određenim odlukama je propisano da, ako organ, odnosno služba ne postupi u skladu sa obavezama (odnosno ne dostavi izjašnjenje u roku), lokalni ombudsman donosi preporuku kojom upoznaje organ/službu sa propisanom obavezom saradnje sa lokalnim ombudsmanom, pa tek nakon donete preporuke (ukoliko organ ne postupi po zahtevu) o tome obaveštava organ koji vrši nadzor nad njegovim radom. U većini odluka je, međutim, izostavljena ova međufaza, te je propisano da će, ako

organ, odnosno služba ne dostavi izjašnjenje, lokalni ombudsman o tome obavestiti organ koji vrši nadzor nad njegovim radom.

Primer: Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo nije dostavio Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu tražene informacije zbog čega je o tome obavještena Pokrajinska vlada (dostupno na internet stranici Pokrajinskog zaštitnika građana-ombudsmana u odeljku Primeri nesaradnje sa ombudsmanom)

U praksi se, u velikom broju slučajeva, dešava da organ odmah nakon prijema zahteva za izjašnjenje otkloni povredu ili nedostatke na koje se odnosi pritužba, što je jedan od razloga da ombudsman obustavi postupak.

48

Organ uprave je dužan da lokalnom ombudsmanu, na njegov zahtev, stavi na raspolaganje sve podatke i obavještenja iz svoje nadležnosti, kao i da bez odlaganja dostavi kopije svih traženih spisa i dokumenata. Lokalni ombudsman ima pristup svim prostorijama u kojima se obavljaju aktivnosti organa uprave, može da pribavlja usmene i pisane izjave od izabраниh, imenovanih i postavljenih lica, kao i zaposlenih u organu, kada je to potrebno radi razjašnjenja slučaja i utvrđivanja činjeničnog stanja, koja lica su dužna da se odazovu pozivu lokalnog ombudsmana.

Obustavljanje postupka

Kada lokalni ombudsman utvrdi da nisu povređena prava građana ili nema drugih nepravilnosti u radu, obustaviće postupak i o tome obavestiti podnosioca pritužbe i organ, odnosno službu čiji je rad bio predmet ispitivanja.

Lokalni ombudsman može, kao što je već rečeno, obustaviti postupak i u sledećim slučajevima:

- ako u toku postupka utvrdi da je organ, odnosno služba otklonila povredu ili nedostatke na koje se odnosi pritužba,
- ako podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku,
- ako podnosilac pritužbe povuče pritužbu,
- ako utvrdi da je nakon podnošenja pritužbe pokrenut drugi odgovarajući postupak za zaštitu prava.

Preporuka i mišljenje

Ako lokalni ombudsman nađe da su postojali nedostaci u radu organa uprave uputiće preporuku organu uprave o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti.

Organ uprave kome je lokalni ombudsman uputio preporuku dužan je da obavesti lokalnog ombudsmana o merama koje je preduzeo, odnosno o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci, najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja preporuke.

Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostataka prava podnosioca/podnositeljke pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, lokalni ombudsman u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostataka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana.

Kada organ ne postupi po preporuci, odnosno ne obavesti lokalnog ombudsmana o tome šta je preduzeo, ili ako lokalni ombudsman smatra da preduzete mere ne doprinose otklanjanju povrede prava građana, niti odgovaraju upućenoj preporuci, obavestiće o tome organ koji vrši nadzor nad radom organa uprave.

Lokalni ombudsman je ovlašćen da preporuči razrešenje načelnika organa uprave koji je odgovoran za povredu prava građana, da inicira pokretanje disciplinskog

postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu ukoliko iz ponovljenog postupka načelnika ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa lokalnim ombudsmanom, odnosno ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu/građanki pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera.

Osim preporuka lokalni ombudsman može uputiti organima uprave i mišljenja ukoliko smatra da će doprineti očuvanju standarda i unapređenju prava građana/građanki.

50 U praksi je nekada teško odlučiti da li će ombudsman organu uputiti preporuku ili mišljenje. Upućivanje preporuke je opravdano onda kada postoji nedostatak u radu organa uprave i ona sadrži način kako bi organ trebalo da otkloni nedostatak, a mišljenje se izdaje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. U određenim slučajevima se mogu i kombinovati oba akta.

Primer: Mišljenje i preporuka upućeni Pokrajinskom sekretarijatu za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova u vezi sa nesprovođenjem Pokrajinske skupštinske odluke o ravnopravnosti polova s podjednakom pažnjom u svim pokrajinskim organima, i sporog uvođenja principa rodne ravnopravnosti u strategije, programe, projekte i druge aktivnosti pokrajinskih organa.³²

Izveštaji lokalnog ombudsmana

Osnovna svrha godišnjeg izveštaja lokalnog ombudsmana, pored izveštaja o svojim aktivnostima, jeste upoznavanje skupštine i javnosti o ostvarivanju, poštovanju

32 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1530/29.12.2014_preporuka_RP_AC.pdf, primer je prikazan u delu Priručnika posvećenog rodnoj ravnopravnosti.

i unapređenju ljudskih prava. U izveštaju se iznosi opšta ocena o radu organa sa stanovišta stanja zaštite ljudskih prava i sloboda, položaja ranjivih grupa, kao i uočeni propusti i mere koje ombudsman predlaže za njihovo otklanjanje.

Izveštaj sadrži broj i strukturu pritužbi, opštu ocenu rada organa, odnosno službe sa stanovišta primene propisa, uočene propuste i preporuke, mišljenja i predloge za njihovo otklanjanje, kao i kritike i pohvale pojedinim organima, odnosno službama, i starešinama koji rukovode organima, odnosno službama. Izveštaj sadrži i inicijative za izmenu ili donošenje pojedinih propisa iz nadležnosti opštine/grada radi otklanjanja nedostataka i efikasnijeg rada organa/službi koje je lokalni ombudsman uputio tokom godine.

Izveštaj o radu lokalnog ombudsmana trebalo bi da ima jasno određenu strukturu, sa statističkim pokazateljima o broju pritužbi, tipu postupanja (po pritužbi, po sopstvenoj inicijativi), strukturi organa na koje se građani žale, oblasti pritužbi, statusu predmeta (rešen, u obradi, odbačen), broju i oblastima preporuka i mišljenja. **Pri-**
meri godišnjih izveštaja lokalnih zaštitnika građana:

http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izvestaj_lokalnog_ombudsmana_za_2019._godinu_latinica.pdf

http://www.subotica.rs/documents/pages/11901_2019_cp.pdf

<http://www.zitiste.org.rs/2017-03-01-11-23-55/2567-2019>

<https://www.kraljevo.rs/wp-content/uploads/2020/10/rEDOVAN-GODISNJI-IZVESTAJ-LOKALNOG-OMBDUSMANA.pdf>

<http://www.zrenjanin.rs/uploads/files/2020%20godina/Sednice%20GV/2020/02/28.pdf>

Samo mali broj odluka o lokalnim ombudsmanima izričito propisuje da se o izveštaju lokalnog ombudsmana ne glasa. U praksi je prilikom razmatranja izveštaja ombudsmana neretko dolazilo do toga da su odbornici glasali o izveštaju ombudsmana što ukazuje na nerazumevanje suštine izveštavanja Skupštini o radu ombudsmana, odnosno samog položaja i uloge ombudsmana.

Skupština grada/opštine razmatra godišnji (i vanredni/posebni) izveštaj lokalnog ombudsmana kako bi se upoznala sa njegovim aktivnostima, stanjem ljudskih prava na teritoriji jedinice lokalne samouprave, opštom ocenom rada organa uprave sa stanovišta primene propisa, uočenim propustima i preporukama za njihovo otklanjanje, odnosno pohvalama i kritikama pojedinim organima uprave.

52

Zbog značaja izveštaja lokalnog ombudsmana potrebno ga je objaviti, onako kako je propisano odlukom o lokalnom ombudsmanu u službenom listu JLS. To, međutim, nije dovoljno, zbog čega je izveštaj potrebno učiniti dostupnim javnosti putem objavljivanja na internet-stranici, što u velikom broju slučajeva izostaje. Građane/građanke o sadržini godišnjeg/posebnog izveštaja treba, osim na internet-stranici, obavestiti i u lokalnim medijima, koji bi trebalo da budu "prirodni saveznici" ombudsmana u promovisanju i zaštiti ljudskih prava od povreda koje učine ili mogu učiniti organi uprave.

Kao što je već rečeno, u toku godine lokalni ombudsman može da podnosi i posebne izveštaje ako oceni da za to postoje naročito opravdani razlozi (ili ako skupština grada/opštine zahteva takav izveštaj od lokalnog ombudsmana, što predviđaju neke odluke.).

Primer vanrednog izveštaja: Posebni izveštaj Pokrajinskog ombudsmana o stanju manjinskih medija u Vojvodini.³³

33 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/106/manjinski_mediji_u_vojvodini.pdf

Primeri postupanja u domenu opšte nadležnosti lokalnog ombudsmana

U velikom broju dostupnih izveštaja lokalnih ombudsmana se ističe da se pritužiocima najčešće žale na povrede ekonomsko-imovinskih i socijalno-kulturnih prava, dok se trećina svih obraćanja odnosila na povrede načela i principa dobre uprave, pre svega na pogrešnu primenu prava i stvorenih pravnih očekivanja, kao i na neefikasno postupanje organa³⁴. Ovaj trend je dugogodišnji i odražava opštepoznatu tešku ekonomsku situaciju u kojoj se nalazi veliki broj građana/građanki.

Više godišnjih izveštaja o stanju ljudskih prava u Gradu Subotici pokazuje da su najugroženija ekonomska i socijalna prava.³⁵ I 2019. godine su problemi u ostvarenju i zaštiti ekonomskih prava bili najčešći razlog obraćanja. Te godine građani su ukazivali na: ćutanje administracije, dužinu trajanja postupka pred organom uprave, na obračun i visinu računa pruženih komunalnih usluga, neprijatne mirise iz susedstva, buku u stambenoj zgradi, držanje domaćih životinja, izlivanje fekalija iz kanalizacionog šahta, zatim na dužinu trajanja postupka ozakonjenja, nesprovođenje rešenja o rušenju, zauzeće javne površine, neosvetljenost prilaznog puta i dr. Slede pritužbe zbog poreskog duga, naplate parkiranja, rada izvršitelja, javnih beležnika i upravnika stambene zajednice, ali i suđenja u razumnom roku i drugi³⁶. Osim problema u ostvarivanju i zaštiti ekonomskih i imovinskih prava koji su bili najčešći razlog obraćanja građana/građanki ombudsmanu, posebno su se izdvojili problemi u vezi sa ozakonjenjem nelegalno izgrađenih objekata, neažurnim postupanjem službi za katastar, izmirivanjem dugova na rate i restitucijom.³⁷

34 <https://www.kraljevo.rs/wp-content/uploads/2020/10/rEDOVAN-GODISNJI-IZVESTAJ-LOKAL-NOG-OMBDUSMANA.pdf?script=lat>

35 http://www.subotica.rs/documents/pages/11901_2019_cp.pdf

36 http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izvestaj_lokalnog_ombudsmana_za_2019._godinu_latinnica.pdf

37 <https://www.kraljevo.rs/wp-content/uploads/2020/10/rEDOVAN-GODISNJI-IZVESTAJ-LOKAL-NOG-OMBDUSMANA.pdf?script=lat>

Primer Subotice, ali i drugi dostupni izveštaji o radu lokalnih ombudsmana navode na zaključak da su očekivanja građana od ove institucije izuzetno velika, te da se u velikom broju obraćaju i zbog problema koji nisu u nadležnosti ovog organa. U mnogim odlukama je propisano da je u takvim situacijama lokalni ombudsman ovlašćen da uputi pritužioca na odgovarajući pravni postupak, odnosno da mu pruži savet na koji način može da ostvari svoja prava.

Upućivanje pritužioca na druge mogućnosti za ostvarivanje zaštite njegovih prava ne treba poistovetiti sa pružanjem pravne pomoći jer lokalni ombudsman nije nadležan da pruža pravnu pomoć građanima/građankama pošto pravnu pomoć građanima pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesionalna delatnost i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave.

54

Ustavni sud Republike Srbije je zauzeo stav da Zaštitnik građana (lokalni ombudsman) nije deo opštinske, odnosno gradske uprave, već je poseban organ opštine, odnosno grada, koji se može ustanoviti radi kontrolisanja poštovanja prava građana, pa nije u skladu sa Ustavom i zakonom propisivanje da stručna služba Zaštitnika građana može obavljati poslove pružanja pravne pomoći građanima. Ovo tim pre što je Zaštitnik građana jedinstven organ i nezavisna institucija, sa ovlašćenjem da kontroliše poštovanje prava građana, pa i pravo na pravnu pomoć i da utvrđuje povrede tog prava, učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem nadležnih službi³⁸.

I u Izveštaju lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada za 2019. godinu ukazano je na problem pružanja pravne pomoći: „U svim slučajevima u kojima se oglasio nenadležnim, Zaštitnik građana³⁹ je najčešće stranke upućivao na pravnu pomoć. Građani iskazuju slično nepoznavanje nadležnosti koje ima Zaštitnik građana od

38 Odluka Ustavnog suda, IUo 148/2011 od 13. septembra 2012. godine, objavljena u „Sl. glasniku RS”, br. 100/2012 od 19. oktobra 2012. godine

39 U navedenom izveštaju je korišćen stari naziv ove institucije

samog osnivanja ove institucije, smatrajući da Zaštitnik građana može pružati i pravnu pomoć. Iako se Zaštitnik građana zalaže i promovise rad institucije i nadležnosti, još uvek kod građana postoji nerazumevanje razlike između pravne pomoći i nadležnosti koju ima Zaštitnik građana. Takođe, građani i dalje ne pokazuju razumevanje nadležnosti Zaštitnika građana na različitim nivoima, tako da je drugi najčešći razlog oglašavanja nenadležnim Zaštitnika građana u 2019. godini bio taj što je rešavanje problema na koji građani ukazuju u nadležnosti Zaštitnika građana Republike Srbije. U svakoj situaciji kada se Zaštitnik građana oglosio nenadležnim, građani su upućeni na nadležni organ.⁴⁰

Dostupni izveštaji lokalnih ombudsmana pokazuju u formiranim predmetima da se građani/građanke u najvećem broju žale na postupanje organa uprave JLS u oblastima inspekcijских poslova, građevinskih poslova i urbanizma, saobraćajne infrastrukture, imovinsko-pravnih poslova, utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda, odnosno na rad javnih preduzeća u komunalnoj oblasti.

55

Primer 1: Godišnji izveštaj lokalnog ombudsmana Grada Subotice za 2019. godinu

K.J. iz Subotice podnela je pritužbu na rad Sekretarijata za inspekcijско nadzorne poslove zbog ćutanja administracije. Naime, dana 13.09.2019. godine podnela je zahtev za uviđaj sa molbom da se izvadi bolesno drvo koje se nalazi na ulici ispred njene zgrade. Gradska uprava je u izjašnjenju po pritužbi dostavila rešenje nadležnog komunalnog inspektora u kojem se nalaže JKP "Ćistoća i zelenilo" da izvrši vađenje bolesnog drveta na adresi koju je navela podnositeljka pritužbe i to u roku od 60 dana od dana prijema rešenja. Prema tome Gradska uprava – Inspekcija je

40 http://zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izvestaj_lokalnog_ombudsmana_za_2019._godinu_latinica.pdf

postupila po pritužbi K.J. ali joj samo rešenje nije dostavljeno, što je nakon njenog obraćanja učinjeno.

Primer 2: Godišnji izveštaj lokalnog ombudsmana grada Niša za 2019. godinu

56

Zaštitniku građana obratio se veći broj građana koji koriste stanove u svojini Grada Niša. Pritužioci su predložili da stanove koriste po osnovu Ugovora o zakupu stana na neodređeno vreme. Podnosioci pritužbe su se obratili zbog visine zakupnine koja je od januara 2019. godine uvećana više od četiri puta. Svi pritužioci su korisnici prava na novčanu socijalnu pomoć, tako da svaka promena visine zakupnine (troškova stanovanja) direktno utiče na nesmetano funkcionisanje svakog domaćinstva nižeg materijalno-socijalnog statusa. Zaštitnik građana je u postupku po pritužbi građana, na osnovu informacija dobijenih od Sekretarijata za imovinsko pravne poslove Grada Niša i JP „NišStan“, došao do saznanja da korisnici stanova u svojini Grada o promeni iznosa zakupnine kao i o vremenskom intervalu početka primene novih cena, nisu bili blagovremeno obavesteni, već su to saznali tek po dostavljanju računa. Naime, u skladu sa Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada („Službeni glasnik RS“, br.104/2016) izmenjen je način obračuna zakupnine, te je kroz sagledavanje svih elemenata koji su uticali na donošenje mišljenja, Zaštitnik građana došao do zaključka da je, s obzirom da zakupnina predstavlja bitan element ugovora o zakupu, ugovarač (Grad Niš) bio u obavezi da blagovremeno, bez odlaganja o tome obavesti zakupce. Iako u samoj proceduri nisu utvrđeni konkretni propusti u radu JP „Niš Stan“ i Sekretarijata za imovinsko pravne poslove Grada Niša, odnosno da je u postupanju organ uprave ispunio formalno – pravni uslov i da je obračun zakupnina stanova izvršen u skladu sa važećim propisima, Zaštitnik građana Grada Niša je u ostvarivanju svoje funkcije, rukovodeći se principom pravičnosti, uputio mišljenje da organ jedinice lokalne samouprave, u budućem radu mora da preduzima potrebne radnje, kako bi građane (zakupci stanova u svojini Grada)

upoznao sa važnim egzistencijalnim pitanjima, jer samo na taj način je moguće obezbediti veći stepen poštovanja prava građana.

Primer 3: Godišnji izveštaj lokalnog ombudsmana Opštine Žitište za 2019. godinu

Deo obraćanja građana odnosio se na rad Opštinske uprave, odnosno na propuste u radu organa uprave koji je postupajući organ blagovremeno otklonio ili kada se nadležno odeljenje Opštinske uprave po određenom pitanju izjasnilo i tako dalo odgovor i pravni osnov za zaštitnu prava građana pred drugim organima. Primer iz prakse kada je propust napravljen pa ispravljen: građanin se obratio lokalnom ombudsmanu jer nije mogao da izvadi uverenje o državljanstvu pošto se čekalo da aplikacija koja umrežava policijsku i opšinsku upravu počne da radi. U ovoj situaciji građanin je nakon tri dana, kada je aplikacija počela sa radom, obavešten da može da izvadi uverenje o državljanstvu i pokrene postupak izdavanja novog pasoša. Na ovom primeru vidi se da je građanin, ne svojom krivicom, izgubio tri dana i da je morao da sačeka da nova aplikacija proradi (u konkretnom primeru građanin je imao poslovnih obaveza u inostranstvu i bio je opterećen rokom). Takođe, postupajući organi koji uvode nove sisteme elektronske uprave moraju da vode računa da novim i savremenim načinom poslovne komunikacije ne remete postojeća prava građana i obezbedi nesmetano funkcionisanje sistema do početka rada novog.

57

Primer 4: Godišnji izveštaj lokalnog ombudsmana Grada Pančeva za 2018. godinu

Preporuka Zaštitnika građana grada Pančeva odnosila se na obavezu pružaoca usluge distribucije vode da se očitavanje vodomera od strane ovlašćenih lica vrši uz prethodno obaveštenje obvezniku plaćanja usluge i sačinjavanje zapisnika. Razlog za navedenu preporuku nalazi se u praksi sporadičnog očitavanja vodomera u individualnim stambenim objektima – kućama, zbog čega se vodomeri nisu očitavali i po više meseci, niti su ovlašćeni radnici sačinjavali zapisnike koji bi u slučaju više

obračunate potrošnje vode bili osnov da se postupa po pravilima struke, Odluci o proizvodnji i distribuciji vode (važećoj u periodu nastanka problema) i Zakonu o zaštiti potrošača.

Primer 5: Godišnji izveštaj lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada

58

Lokalni ombudsman je u postupku po pritužbi L., uputio Preporuku Javnom gradskom saobraćajnom preduzeću „Novi Sad“ da u svom poslovanju postupa u skladu sa odredbom člana 6. Odluke o javnom prevozu putnika na teritoriji Grada Novog Sada („Sl. list Grada Novog Sada“ br. 60/2010, 28/2014, 69/2014 i 74/2016, „Sl. glasnik RS“ br. 104/2017 – odluka US i „Sl. list Grada Novog Sada“ br. 29/2018 i 48/2018), odnosno da se pridržava registrovanog i overenog reda vožnje, te da u slučaju nemogućnosti preduzeća da obezbedi uslugu propisanog reda vožnje, u sredstvima javnog informisanja ili na drugi pogodan način obavesti korisnike javnog prevoza.

Kao što se vidi iz prethodnih primera, postupanje lokalnog ombudsmana nije ograničeno samo na kontrolu poštovanja prava građana/građanki, već on kontroliše i celishodnost postupanja organa uprave, unapređujući tako način ostvarivanja prava građana uz ostvarivanje načela dobre uprave.

Posebne oblasti zaštite

Prava nacionalnih manjina i primeri postupanja

Lokalni ombudsmani imaju ovlašćenje da unapređuju prava nacionalnih manjina i u skladu sa utvrđenim ovlašćenjima nadziru rad organa uprave i drugih nadležnih organa u vezi sa ostvarivanjem individualnih i kolektivnih prava manjina. U svim posebnim oblastima, pa tako i u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina lokalni

ombudsman ima izraženu edukativnu funkciju, te je od izuzetne važnosti da, kako građanima, tako i zaposlenima u organima JLS kontinuirano ukazuje na propisana prava, odnosno obaveze u ovim oblastima. Takođe je bitno da lokalni ombudsman prati primenu propisa, odnosno da aktivno učestvuje davanjem mišljenja u procesu donošenja svih akata koji se odnose na prava pripadnika nacionalnih manjina na nivou JLS.

Pitanje položaja nacionalnih manjina Republika Srbija rešava i sprovodi u skladu sa odredbama Okvirne konvencije Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina, Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima i na osnovama drugih međunarodnih dokumenata a saglasno Ustavu Republike Srbije, Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisama i drugim zakonima koji uređuju prava i položaj nacionalnih manjina. Zakonodavni okvir koji se odnosi na status nacionalnih manjina u Republici Srbiji zadovoljavajuće je postavljen, ali primena prava u praksi nije u celosti sprovedena.

59

Članom 75 Ustava Republike Srbije⁴¹ propisano je da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom.

41 „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006

Usvajanjem Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, Republika Srbija je postavila strateško opredeljenje da unapredi institucionalni i zakonodavni okvir u oblasti osnovnih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Akcioni plan identifikuje potrebu za unapređenjem položaja nacionalnih manjina i predviđa izradu posebnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina⁴².

Poseban akcioni plan za nacionalne manjine novoizabranom lokalnom ombudsmanu može biti dobar putokaz za buduće postupanje u ovoj oblasti, imajući u vidu da plan predviđa aktivnosti jedinica lokalnih samouprava u oblasti prava nacionalnih manjina, od kojih ističemo nekoliko:

- Informisanje Roma, Egipćana i Aškalija o njihovim pravima vezanim za regulisanje ličnog statusa i pružanje besplatne pravne pomoći pripadnicima navedenih zajednica u ovim postupcima od strane nadležnih organa i organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih i manjinskih prava;
- Podizanje svesti javnosti o pravima nacionalnih manjina i uvažavanje kulturnih i jezičkih različitosti kroz podršku proizvodnji medijskih sadržaja radi ostvarivanja jednakih prava i daljeg jačanja razumevanja kulture nacionalnih manjina kao integralnog dela društva u celini;
- Podsticanje na fleksibilnu primenu uvođenja manjinskih jezika u službenu upotrebu u područjima gde tradicionalno žive nacionalne manjine, u skladu sa članom 11. stav 1. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama i obezbeđivanje sredstava za finansiranje ovih aktivnosti iz budžeta;

42 https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovedjenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforom.pdf

- Podizanje svesti pripadnika nacionalnih manjina u pogledu ostvarivanja prava na upotrebu manjinskih jezika u kontaktima sa lokalnim organima i drugim nadležnim organima javne vlasti u sredinama u kojima žive nacionalne manjine kroz: 1) dužnost nadležnog organa da obavesti stranku o pravu na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine; 2) objavljivanje na oglasnoj tabli informacija o pravu na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine; 3) sprovođenje kampanje o pravu na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine;
- Unapređivanje mogućnosti učenja maternjeg jezika – govora i elemenata nacionalne kulture u školama uz zadržavanje statusa izbornog predmeta i razvijanje fakultativnih i drugih vannastavnih aktivnosti, kao i obezbeđivanje sredstava za izvođenje fakultativnih vannastavnih aktivnosti;
- Omogućavanje pune implementacije Zakona o lokalnoj samoupravi u vezi sa osnivanjem saveta za međunacionalne odnose u svim nacionalno mešovitim opštinama u skladu sa Zakonom.

61

Primeri pritužbi i postupanje ombudsmana u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina

Primer 1: Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu pritužbu je podneo građanin iz Pančeva, zbog nepravilnosti u postupku sprovođenja konkursa Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice. Podnositelj pritužbe je ukazao na to da je u ime Udruženja građana sa projektom konkurisao za dodelu sredstava za redovnu delatnost udruženja, da je njegov zahtev odbijen, pri čemu je u Nacionalnom savetu rumunske nacionalne manjine dobio obrazloženje da ga je odbio Pokrajinski sekretarijat, dok je u sekretarijatu informisan da je ovakav stav zauzet na osnovu mišljenja Nacionalnog saveta. U pritužbi se posebno zamera

što nije imao pravo žalbe na odluku, nije dobio obrazloženje u kojoj bi bili navedeni razlozi za odbijanje finansiranja projekta udruženja, niti je pismenim putem obavješten o rezultatima konkursa, nego se o tome obavestio sa sajta Sekretarijata.

62 Nakon sprovedenog postupka, ombudsman je organu uprave uputio mišljenje sa preporukom: U sprovođenju postupka dodele sredstava iz budžeta AP Vojvodine po raspisanim konkursima za dotacije organizacijama etničkih zajednica u AP Vojvodini u 2014. godini bilo je nepravilnosti u radu, jer nije vođen na dovoljno transparentan način, čime je dovedena u pitanje pravna sigurnost učesnika konkursa, zbog toga što nije pružena mogućnost ulaganja pravnih lekova na odluku pokrajinskog sekretara o dodeli sredstava, niti se učesnicima konkursa dostavlja obrazloženje ove odluke. Potrebno je da Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice opštim aktom uredi postupak dodele sredstava iz budžeta AP Vojvodine po konkursima za dotacije organizacijama etničkih zajednica u AP Vojvodini kojim će predvideti mogućnost za učesnike konkursa da ulažu pravne lekove na odluku o dodeli sredstava. Ombudsman smatra da diskreciono pravo nadležnog pokrajinskog sekretara da odlučuje o dodeli sredstava iz budžeta AP Vojvodine po raspisanim konkursima u oblasti dotacije organizacijama etničkih zajednica ne isključuje obavezu obrazlaganja donete odluke, te je u tom smislu potrebno da se opštim aktom kojim se uređuje postupak dodele sredstava iz budžeta AP Vojvodine po konkursima propiše obaveza Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice da sve učesnike konkursa obavesti o rezultatima konkursa aktom koji sadrži i obrazloženje odluke pokrajinskog sekretara o dodeli sredstava.⁴³

Primer 2: Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice u postupku donošenja Odluke o tome da se odbija saglasnost na izbor direktora

43 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1472/12.11.2014_preporuka_NM_KO.pdf

Osnovne škole „Ljudovit Štur“ u Kisaču postupao je nepravilno jer se u obrazloženju odluke pozvao na naknadno dostavljenu odluku nacionalnog saveta, koja nije mogla da proizvodi pravno dejstvo jer je data nakon isteka zakonskog roka. U konkretnom slučaju nije bio ispunjen uslov iz člana 60. stav 11 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 52/11 i 55/13) za donošenje akta o odbijanju saglasnosti na izbor direktora škole kojim je propisano da akt o odbijanju saglasnosti ministar donosi ako se u postupku utvrdi da odluka nije doneta u skladu sa zakonom ili se njenim donošenjem dovodi u pitanje nesmetano obavljanje delatnosti ustanove. Ukoliko odluka ima formalnih nedostataka organ je bio obavezan da traži dopunu dokumentacije radi otklanjanja nedostataka. Na taj način bi bili otklonjeni formalni nedostaci koji se ne mogu poistovestiti sa nezakonitostima u postupku u smislu Zakona i ne mogu da imaju uticaja na ocenu podobnosti i stručnosti kandidata za direktora škole. Nakon propuštanja zakonom propisanog roka nema zakonskog osnova za postupanje nacionalnog saveta nacionalne manjine u postupku izbora direktora ustanove. Nacionalni savet nacionalne manjine ne može menjati zakonom propisan (prekluzivan) rok za dostavljanje mišljenja, tako da naknadno odbijanje davanja saglasnosti ne proizvodi pravno dejstvo.⁴⁴

Primer 3: Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman je u postupku pokrenutom po sopstvenoj inicijativi došao do saznanja da se na Medicinskom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu polaganje prijemnog ispita na jezicima nacionalnih manjina vezuje za uslov koji nije propisan Pokrajinskom skupštinskom odlukom o polaganju prijemnog ispita, odnosno ispita za proveru sklonosti i sposobnosti za upis na visokoškolsku ustanovu na jezicima nacionalnih zajednica („Sl. list AP Vojvodine“, br. 15/2013). Naime, u obaveštenju za kandidate koji su se prijavili za polaganje pri-

44 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1454/13.10.2014_preporuka_NM_KO.pdf

jemnog ispita na jezicima nacionalnih manjina se navodi da je u uputstvu koji je preuzeo svaki kandidat prilikom prijave za konkurs označeno da će se ispit održati na jeziku nacionalnih manjina ukoliko se prijavi najmanje 5 (pet) kandidata za svaki jezik, kako bi fakultet mogao blagovremeno da organizuje polaganje ispita. U skladu sa navedenim, kandidati su obavješteni da će se prijemni ispit na mađarskom jeziku održati za kandidate koji su se prijavili za studijske programe medicine i stomatologije, dok je za ostale studijske programe (za koje se nije prijavio „dovoljan broj kandidata“) ispit organizovan samo na srpskom jeziku. Pokrajinski ombudsman je izvršio uvid u Pokrajinsku skupštinsku odluku o polaganju prijemnog ispita, odnosno ispita za proveru sklonosti i sposobnosti za upis na visokoškolsku ustanovu na jezicima nacionalnih zajednica i utvrdio da polaganje prijemnog ispita na jezicima nacionalnih manjina nije uslovljeno brojem zainteresovanih kandidata. Nakon sprovedenog postupka, ombudsman je izdao sledeću preporuku:

64

Medicinski fakultet Univerziteta u Novom Sadu uskladiće Pravilnik o bližim uslovima za upis na fakultet i načinu sprovođenja prijemnog ispita sa Pokrajinskom skupštinskom odlukom o polaganju prijemnog ispita odnosno ispita za proveru sklonosti i sposobnosti za upis na visokoškolsku ustanovu na jezicima nacionalnih zajednica („Sl. list APVojvodine”, br. 15/2013)⁴⁵.

Primer 4: Pokrajinski ombudsman je iz sredstava javnog informisanja došao do saznanja da je predsednik Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine izjavio da su sve češće zloupotrebe posebnih mera predviđenih za upis studenata romske nacionalnosti prilikom upisa u srednje škole i na fakultete. On je naveo da se u postupku ostvarivanja prava na upis kao dokaz koristi potvrda o nacionalnoj pripadnosti kandidata koju izdaje Nacionalni savet romske nacionalne manjine. U

45 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1403/14.08.2014_perporuka_NM_KO.pdf

cilju utvrđivanja činjeničnog stanja Pokrajinski ombudsman je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak u vezi sa primenom posebnih mera za upis studenata romske nacionalnosti na fakultete i njihov smeštaj u studentske domove. Nakon sprovedenog postupka, ombudsman je Nacionalnom savetu romske nacionalne manjine i Kancelariji za inkluziju Roma uputio sledeće mišljenje: U Republici Srbiji ne postoji pravni osnov za izdavanje potvrde o nacionalnoj pripadnosti građana. Pravo na posebnu meru koja je uvedena radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini može se ostvariti isključivo na osnovu jednostrane, lične i uvek opozive izjave građana o nacionalnoj pripadnosti.⁴⁶

Primer 5: Zajednička preporuka Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana u vezi sa načinom i redosledom paralelnog upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige⁴⁷

65

Rezultati istraživanja o ostvarivanju prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina su, pored ostalog, potvrdili da postoji različita praksa u radu matičarskih službi i da se pripadnici nacionalnih manjina, prilikom upisa ličnog imena na jeziku nacionalne manjine i prema njegovom pravopisu suočavaju sa različitim postupanjima matičarskih službi po zahtevima za upis ličnog imena. U sprovedenom istraživanju u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji uočeno je postojanje razlika u pogledu upisa ličnog imena u matične knjige. Različita praksa je uočena između jedinica lokalne samouprave u AP Vojvodina i u drugim delovima Republike Srbije. U matičarskim službama u jedinicama lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodina, u kojima je sprovedeno istraživanje, lično ime pripadnika

46 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1216/09.12.2013_preporuka_NM.pdf
 47 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1274/462_Preporuka%20Zastitnika%20građana%20i%20Pokrajinskog%20ombudsmana.pdf

nacionalne manjine se upisuju prvo na jeziku nacionalne manjine kojoj pripada i prema njegovom pravopisu, a zatim na srpskom jeziku i ćirilicom pismu, dok se u drugim delovima Republike Srbije lično ime pripadnika nacionalne manjine upisuju prvo, na srpskom jeziku, ćirilicom pismom, a zatim prema jeziku nacionalne manjine i njegovom pravopisu. U vezi sa tim neophodno je istaći da je odredbama člana 18a Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama i člana 17. stav 1. Zakona o matičnim knjigama, propisano da se lično ime upisuje na srpskom jeziku i ćirilicom pismom, a pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na upis ličnog imena prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine, što ne isključuje paralelan upis i na srpskom jeziku, ćirilicom pismom. Pored toga istraživanje je ukazalo i na različitu praksu načina upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige – u pojedinim matičarskim službama lično ime pripadnika nacionalne manjine se upisuje u zagradi, u drugima u nizu bez zagrada, a u trećima u dva reda. Istraživanje je ukazalo i na to da se pripadnici nacionalnih manjina, prilikom ostvarivanja istog prava, u okviru jedinstvenog pravnog sistema, nalaze u različitom faktičkom položaju.

Prava deteta i primeri postupanja

„Dete je ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, ako se, na osnovu Zakona koji se odnosi na dete, punoletstvo ne stiće ranije” (Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta⁴⁸).

48 Ratifikovana Zakonom o ratifikaciji Konvencije UN o pravima deteta - „Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori”, br.15/90 i „Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori”, br.4/96 i 2/97, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_o_pravima_deteta.html

Konvencija, između ostalog, obavezuje države članice da poštuju i obezbeđuju prava svakom detetu pod njihovom jurisdikcijom, bez ikakve diskriminacije i preduzimaju sve potrebne mere kako bi se obezbedila zaštita deteta od svih oblika diskriminacije (čl. 2). U svim aktivnostima koje se tiču dece od primarnog značaja su interesi deteta, bez obzira da li ih sprovede javne ili privatne institucije za socijalnu zaštitu, sudovi, administrativni organi, ili zakonodavna tela (čl. 3 st.1)

Konvencija sadrži katalog prava deteta, između ostalog: pravo na život, opstanak i razvoj, najbolji interes deteta, pravo na participaciju i pravo na nediskriminaciju.

Deca su u međunarodnom pravu prepoznata kao posebno osetljiva i specifična kategorija za čiju zaštitu nisu dovoljni uobičajeni mehanizmi zaštite predviđeni pravom ljudskih prava. To je i bio razlog za usvajanje posebne konvencije Ujedinjenih nacija koja temelj ljudskih prava deteta.

Ustav Republike Srbije zabranjuje svaku diskriminaciju, neposrednu ili posrednu, 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 u nekoliko odredaba propisuje posebnu zaštitu koja se pruža deci, te je između ostalog odredbama člana 64. propisano da deca uživaju ljudska prava primereno svom uzrastu i duševnoj zrelosti, da svako dete ima pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu rođenih, pravo da sazna svoje poreklo i pravo da očuva svoj identitet, kao i da su deca zaštićena od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja. Navedenim članom utvrđeno je i da deca rođena izvan braka imaju jednaka prava kao deca rođena u braku. U članu 65. propisano je da roditelji imaju pravo i dužnost da izdržavaju, vaspitavaju i obrazuju svoju decu, kao i da sva ili pojedina prava mogu jednom ili oboma roditeljima biti

oduzeta ili ograničena samo odlukom suda, ako je to u najboljem interesu deteta, u skladu sa zakonom. Članom 66. stav 3. Ustava utvrđeno je da se posebna zaštita pruža deci o kojoj se roditelji ne staraju i deci koja su ometena u psihičkom ili fizičkom razvoju, dok je u stavu 4. ovog člana utvrđeno da deca mlađa od 15 godina ne mogu biti zaposlena niti, ako su mlađa od 18 godina, mogu da rade na poslovima štetnim po njihovo zdravlje ili moral. U članu 68. stav 2. Ustava utvrđeno je da deca, trudnice, majke tokom porodiljskog odsustva, samohrani roditelji sa decom do sedme godine i stari ostvaruju zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako je ne ostvaruju na drugi način, u skladu sa zakonom. Takođe, članom 71. Ustava između ostalog je propisano da svako ima pravo na obrazovanje, kao i da je osnovno obrazovanje obavezno i besplatno, a da je srednje obrazovanje besplatno, dok je u članu 32. Ustava kojim je propisano pravo na pravično suđenje, u stavu 3. utvrđeno da se javnost može isključiti tokom čitavog postupka koji se vodi pred sudom ili u delu postupka, između ostalog i samo radi interesa maloletnika, u skladu sa zakonom.

Porodični zakon⁴⁹ propisuje prava deteta, pa je u čl. 59. do 66. propisano da dete bez obzira na uzrast, ima pravo da zna ko su mu roditelji, član 59. stav 1, da dete ima pravo da živi sa roditeljima i pravo da se roditelji o njemu staraju pre svih drugih, član 60, da ima pravo da održava lične odnose sa roditeljem sa kojim ne živi, član 61. stav 1, da ima pravo na obezbeđenje najboljih mogućih životnih i zdravstvenih uslova za svoj pravilan i potpun razvoj, član 62. stav 1, pravo na obrazovanje u skladu sa svojim sposobnostima, željama i sklonostima, član 63. stav 1. kao i pravo da slobodno izrazi svoje mišljenje ukoliko je sposobno da isto formira, član 65. stav 1. član 64. Zakona propisuje pravila o sticanju poslovne sposobnosti deteta koje je navršilo 14 odnosno 15 godina života.

49 („Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015

Unapređenje položaja dece romske nacionalnosti prepoznato je kao jedan od nacionalnih prioriteta u strateškim dokumentima u Republici Srbiji. Za unapređenje socijalne uključenosti i pre svega obrazovnog, socijalnog i zdravstvenog statusa Roma i Romkinja neophodno je jasno strateško opredeljenje donosilaca odluka i institucija na nacionalnom nivou kao i sveobuhvatna podrška deci i porodicama na nivou jedinica lokalnih samouprava, kroz podršku institucija i nevladinih organizacija. Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja 2016–2025. predviđa da se unapređenje položaja Roma ostvaruje prevashodno u lokalnoj zajednici⁵⁰.

Lokalni ombudsman postupa po pritužbama građana/građanki i dece u slučajevima kršenja prava u različitim oblastima prava deteta, ili to čini po sopstvenoj inicijativi kada dođe do saznanja o mogućoj povredi prava deteta. U svim postupcima kontrole rada organa uprave, lokalni ombudsman treba da se rukovodi **principom najboljeg interesa deteta**. U oblasti zaštite prava deteta lokalni ombudsman ima izraženu edukativnu funkciju, te je od izuzetne važnosti da, kako građanima, tako i zaposlenima u organima JLS odnosno javnim službama i ustanovama kontinuirano ukazuje na propisana prava, odnosno obaveze u ovoj oblasti. Takođe je bitno da lokalni ombudsman prati primenu propisa, odnosno da aktivno učestvuje davanjem mišljenja u procesu donošenja svih akata koji se odnose na prava deteta na nivou JLS.

50 http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/04/Dostupnost_usluga_i_mera_podske_za_decu_romske_nacionalnosti_na_lokalnom_nivou.pdf

Primeri pritužbi i postupanje ombudsmana u oblasti zaštite prava deteta

Primer 1⁵¹: Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju, odnosno pokrajinska sekretarka kao članica Pokrajinske vlade, preduzeće potrebne radnje kako bi Skupština AP Vojvodine, kao ovlašćeni predlagač pokrenula postupak dopune Zakona o socijalnoj zaštiti uređivanjem postupka ostvarivanja prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica, odnosno uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica dece sa smetnjama u razvoju u delu odredaba koje uređuju pitanje utvrđivanja medicinskih činjenica od značaja za ostvarivanje ovog prava.⁵²

Primer 2: Pokrajinski ombudsman je primio predstavku građanke, majke troje dece, u kojoj ukazuje na nedostupnost informacije o tome kog datuma u mesecu je isplata roditeljskog dodatka za treće dete, kao stimulativne mere Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo, socijalnu zaštitu i demografiju. U pritužbi je navedeno da na internet stranici nadležnog pokrajinskog sekretarijata ova informacija ne postoji, iako je od izuzetne važnosti roditeljima i njihovoj deci. Nakon uvida u internet stranicu Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo, socijalnu zaštitu i demografiju potvrđeno je da navedene informacije nisu dostupne građanima. Polazeći od činjenice da je ova mera doneta u interesu populacione politike i podrške porodici sa više dece, da je finansijska podrška porodici pitanje koje je prioritetne prirode, kao i da je potrebno preduzeti sve mere kako bi građani što lakše ostvarivali svoja prava i bili informisani o tome, Pokrajinski ombudsman je uputio Preporuku ovom organu sledeće sadržine: Potrebno je da Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju učini svoj rad transparentnim, tako što će obezbediti dostupnost informacije o datumu isplate novčane pomoći porodici za treće dete,

70

51 Postupanje Pokrajinskog ombudsmana po sopstvenoj inicijativi.

52 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1597/2015-06-02_peporuka_ZD34_15_ZB.pdf

objavljivanjem ovog obaveštenja na svojoj internet stranici. Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju uspostaviće konkretnu saradnju sa Pokrajinskim sekretarijatom za finansije, na osnovu koje će mesečno ažurirati podatke o tačnom datumu isplate novčane pomoći. Preporučuje se i da Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju, mesečno obaveštava i pisane i elektronske medije o datumu isplate, kako bi se ova informacija učinila što transparentnijom za građane⁵³.

Primer 3: Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju je prilikom rešavanja po izjavljenoj žalbi K. D. F. iz Bečeja postupao neblagovremeno i suprotno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku („Sl. list SRJ”, br. 33/97 i 31/2001 i „Sl. glasnik RS”, br. 30/2010) kao i odredbama Pravilnika o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje („Sl. glasnik RS“, br. 59/2008 i 75/2008 – ispr.). U konkretnom slučaju, Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju je žalbu podnositeljke predstavke sa kompletnom dokumentacijom dostavio organu veštačenja pet meseci nakon njenog podnošenja, zbog čega, između ostalog, odluka po žalbi do danas nije doneta. Ovakvim postupanjem učinjena je povreda odredbe člana 237. Zakona o opštem upravnom postupku kojom je propisano da se rešenje po žalbi mora doneti i dostaviti stranci što pre, a najdocije u roku od dva meseca od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok. Sekretarijat je u toku postupka izdao uputstvo Centru za socijalni rad u Bečeju, organu koji je doneo rešenje u prvom stepenu, da dostavi žalbu sa spisima predmeta neposredno drugostepenom organu veštačenja čime je izvršena povreda odredbe člana 38 Pravilnika o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Naime, ovom odredbom propisano je da spise

53 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1384/24072014_preporuka_ZD.pdf

predmeta sa nalogom za veštačenje organu veštačenja u drugostepenom postupku ostvarivanja prava dostavlja organ nadležan za rešavanje po žalbi, što je, u ovom slučaju, Sekretarijat, a ne centar za socijalni rad. Nepoštovanje propisanih procedura u konkretnom slučaju je dovelo do toga da je samo prikupljanje i dostavljanje dokumentacije trajalo duže od zakonom propisanog roka za donošenje rešenja po žalbi. Odugovlačenju postupka doprinelo je i postupanje Pokrajinskog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje budući da organ veštačenja nije preduzeo odgovarajuće radnje u primerenom roku. Postupanjem na navedeni način, prekršena su osnovna načela propisana Zakonom o opštem upravnom postupku, a pre svega odredbe načela efikasnosti propisanog članom 7 i načela ekonomičnosti postupka propisanog članom 14 pomenutog Zakona.

72

Shodno tome, Pokrajinski ombudsman, na osnovu člana 33. i člana 35. Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu, upućuje Pokrajinskom sekretarijatu za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju sledeću Preporuku:

Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju dužan je da u najkraćem roku donese odluku po žalbi u predmetu I. F. iz Bečeja. Navedeni organ je u obavezi da uvek postupa u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, bez obzira na ishod i sadržinu odluke drugostepenog organa po izjavljenoj žalbi.

Potrebno je posebno imati u vidu da blagovremenost u postupanju i poštovanje zakonskih rokova i procedura nikada ne može biti uslovljena brojem predmeta i izvršilaca koji odlučuju po žalbi, niti predstavlja opravdanje za odugovlačenje postupka. Pravilna primena Zakona o opštem upravnom postupku u takvim slučajevima predstavlja stvar unutrašnje organizacije organa, odnosno podrazumeva ili ustupanje i preraspodelu predmeta među postojećim izvršiocima ili izmenu sistematizacije povećanjem brojem izvršilaca. Sekretarijat je dužan da pokaže zainteresovanost i da zauzme aktivnu ulogu prilikom saradnje sa dru-

gim organima u postupku kako bi obezbedio uslove da donese odluku u zakonski propisanom roku, odnosno da poštuje načela propisana Zakonom o opštem upravnom postupku. U postupku rešavanja po žalbi kada je potrebno izjašnjenje organa veštačenja, Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju u obavezi je da, u pogledu dostavljanja spisa sa nalogom za veštačenje, postupa u skladu sa Pravilnikom o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.⁵⁴

Primer 4: Preporuka RTV - TV Novi Sad, u vezi sa pravilnim informisanjem gledalaca o dečjim pravima. Pokrajinski ombudsman je uočio da su na osnovu konkretne emisije, ali i praćenjem načina informisanja o deci i dečjim pravima u informativnim, dokumentarnim i obrazovnim emisijama RTV Vojvodine, pojedini pojmovi i kontekst informacija o pravima deteta u nekim segmentima programa bili neadekvatno predstavljeni javnosti. To se posebno odnosi na iznošenje stava i mišljenja da deca uz prava imaju i obaveze, što nije u skladu sa suštinom ostvarivanja, zaštite i unapređenja prava deteta koju nalaže međunarodnopravno regulisana obaveza države i njenih institucija⁵⁵.

73

Predstavljanje institucije lokalnog ombudsmana u javnosti

Jednu od najvažnijih uloga u izveštavanju javnosti, građana i građanki o radu lokalnog ombudsmana nesumnjivo imaju mediji. Oni predstavljaju snagu koju lokalni ombudsman u izuzetno važnim situacijama ima na „svojoj strani”, te na taj način

54 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1149/04.10.2013_preporuka_ZD.pdf

55 https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/662/30032012_preporuka_zd.pdf

sve aktivnosti institucije postaju javne i doprinose efikasnijem ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju ljudskih prava.

Institucija koja želi da bude uspešna, delotvorna i prepoznatljiva građanima i građankama, ali i celokupnoj javnosti, posebnu pažnju mora posvetiti svojoj promociji. Iskustva u radu sa građanima pokazuju da je prisustvo institucije u javnosti doprinelo povećanju broja obraćanja građana/grāđanki ovom organu i podnetih pritužbi, kao i izveštavanja medija o njenom radu. Promovisanje institucije lokalnog ombudsmana prilikom uvođenja na teritoriji jedinice lokalne samouprave, te stvaranje i negovanje njene prepoznatljivosti u javnosti bio je i ostao veoma težak i zahtevan zadatak za svaku pojedinačnu instituciju. Jer, interesovanje javnosti za ovu relativno novu instituciju nije dovoljno da se o njoj piše i govori, nego je uz dosledan rad na rešavanju pritužbi što najbolje predstavlja njenu suštinu, potrebno osmišljavanje koraka i aktivnosti za privlačenje pažnje medija.

74

Stvaranje slike o sebi podrazumeva dosledno poštovanje nadležnosti, nezavisnosti i samostalnosti u radu, s posebnom posvećenošću javnosti u radu i otvorenošću ka svima koji su za njen rad zainteresovani.

Osim kontakata, naročito sa lokalnim medijima, veoma je važno da institucija lokalnog ombudsmana ima svoju internet-prezentaciju kako bi mogla da korisiti prednosti informacionih tehnologija i uspostavi neposrednu komunikaciju sa što većom brojem građana, ali i stručnom javnošću. Nažalost, veoma mali broj ombudsmana ima sopstvenu internet stranicu. U najvećem broju slučajeva pristup informacijama o lokalnom ombudsmanu omogućen je posredstvom internet stranica lokalne samouprave, tako da su dostupne samo osnovne informacije o postojanju lokalnog ombudsmana, bez mogućnosti pristupa izveštajima, mišljenjima i preporukama.

Preporuka novoizabranim lokalnim ombudsmanima je da aktivno rade na promovisanju rada institucije u medijima, da koriste mogućnosti davanja izjava, kome-

tara i izjašnjenja lokalnim (i drugim) medijima o pitanjima koji su od značaja za ostvarivanje i unapređenje prava građana/građanki. Važno je da medije posmatraju kao partnere koji promovišu ljudska i manjinska prava i u službi su javnosti. Medijsko promovisanje institucije doprinosi boljoj informisanosti građana o njenom radu i približavaju njenu prirodu samim građanima koji mogu da traže zaštitu svojih prava u konkretnim slučajevima, ali i aktivnu ulogu ombudsmana u unapređenju prava građana i građanki.

Ombudsman i rodna ravnopravnost

Uvod

76

U ovom poglavlju je u središtu pažnje oblast rodne ravnopravnosti koja, uglavnom, nije u dovoljnoj meri prepoznata kao polje delovanja lokalnih ombudsmana, pre svega u klasifikovanju pritužbi, ali ni u njihovom svakodnevnom postupanju, iako se u pritužbama navode kršenja prava na osnovu pola i ličnih svojstava, kao što su bračni i porodični status, trudnoća i materinstvo, roditeljstvo, seksualna orijentacija, rodna pripadnost - ličnih svojstava koja su u neposrednoj i posrednoj vezi sa polom. Obaveštenja o delovanju pojedinih lokalnih ombudsmana vrlo su štura na zvaničnim internet prezentacijama lokalnih samouprava, a na prezentacijama samih lokalnih ombudsmana malo je primera postupanja u pojedinačnim slučajevima, dok u oblasti rodne ravnopravnosti primera gotovo da nema, tako da su prikazani pojedini slučajevi iz godišnjih izveštaja o radu lokalnih ombudsmana. Zbog oskudnosti primera postupanja lokalnih ombudsmana u oblasti rodne ravnopravnosti, prikazani su i primeri postupanja Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana, pa i Zaštitnika građana Republike Srbije. Odabrani slučajevi potvrđuju da nerazumevanje načela ravnopravnosti, nedovoljno poznavanje propisa koji uređuju ovu oblast, rasprostranjenost stereotipa i predrasuda u lokalnim organima uprave doprinose kršenju ljudskih prava građana i građanki u lokalnoj samoupravi i održavanju neravnopravnosti žena i muškaraca.

Postizanje ravnopravnosti žena i muškaraca je, kako stoji u Pekinškoj deklaraciji i Platformi za delovanje,⁵⁶ pitanje ljudskih prava i uslov za društvenu pravdu i ne treba ih posmatrati zasebno, dok Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou⁵⁷ naglašava ključnu ulogu lokalnih i regionalnih uprava *“u primeni prava na ravnopravnost svojih građana i stanovnika, naročito žena i muškaraca, u svim domenima njihove odgovornosti.”* Ove odrednice u najširem smislu opredeljuju rad lokalnih ombudsmana – na zaštiti ljudskih prava žena i muškaraca na lokalnom nivou u svim domenima.

U priručniku se podjednako koriste termini ravnopravnost polova i rodna ravnopravnost što proizilazi iz naziva institucionalnih mehanizama, pa i samih ombudsmana, u kojima se podjednako koristi sintagma ravnopravnost polova, kao i rodna ravnopravnost. Donedavno je važio Zakon o ravnopravnosti polova a strateški dokument u ovoj oblasti ima naziv Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost. Na taj način se stiče utisak da je pojam nedovoljno određen, kao i da su pojmovi ‘rod’ i ‘pol’ i njihove izvedenice sinonimi koji označavaju isto. Međutim, donošenjem novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, očekuje se ujednačavanje i ispravno korišćenje zakonom definisanih pojmova.

Koncept rodne ravnopravnosti polazi od toga da sva ljudska bića imaju pravo da razvijaju svoje sposobnosti, usavršavaju se i ostvare lične težnje, a da niko nema pravo da ih u tome onemogućava, gurajući ih u unapred zadane rodne uloge.⁵⁸ Rodna ravnopravnost je društveno i kulturološko pitanje za čije je razumevanje važno shvatiti da je rod društveno konstruisana kategorija koja se različito oblikuje

56 file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/04-pekinška_deklaracija_i_platforma_delovanja.pdf,

57 http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2013_09/Povelja_WEB_2_strane.pdf

58 Rečnik rodne ravnopravnosti, Jarić, V. i Radović, N. 2010. Beograd, dostupno na: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/Recnik_Rodne_Ravnopravnosti.pdf

u različitim društvenim i istorijskim prilikama.⁵⁹ Rodno zasnovana diskriminacija je neposredna posledica tih okolnosti koje oblikuju društveni položaj žena i odnose moći među polovima, odnosno podređenost žena.

Zaštita žena od diskriminacije i poštovanje rodne ravnopravnosti predstavljaju osnov ostvarivanja ljudskih prava utvrđen međunarodnim dokumentima koja je Republika Srbija potvrdila. Najvažniji međunarodni dokument o pravima žena je Konvencija Ujedinjenih nacija (UN) o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW konvencija)⁶⁰ koja je ratifikovana 1981. godine⁶¹, dok je Opcioni protokol uz CEDAW konvenciju ratifikovan 2002. godine⁶².

78

Naša zemlja je potpisnica mnogobrojnih dokumenata (konvencija, rezolucija, povelja i odluka) na nivou međunarodnih i regionalnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije, Savet Evrope i Evropska unija, koji su pravno obavezujući a postavljaju, između ostalog, osnovne standarde i principe rodne ravnopravnosti i suprotstavljanja različitim vidovima rodne diskriminacije.

Veoma je značajna Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2011).⁶³ Jedno od osnovnih načela Evropske Unije (EU) koje je ugrađeno u osnivačke ugovore, obavezuje države članice da pitanja

59 Antonijević, Z. (2011.) Rodna ravnopravnost u Evropskoj uniji, zakonodavstvo i sudska praksa, Beograd, Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, dostupno na: <https://mail.uts.org.rs/images/stories/rodnaravnopravnost.pdf>,

60 („Sl. list SFRJ - Međunarodni ugovori”, broj 11/81)

61 Nakon raspada SFRJ, Savezna Republika Jugoslavija dala je u martu 2001. godine sukcesorsku izjavu UN da prihvata potpisane međunarodnopravne akte, uključujući i CEDAW konvenciju.

62 („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 13/2002)

63 Zakon o ratifikaciji Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 12/2013)

rodne ravnopravnosti dosledno sprovedu u svim politikama, na svim nivoima i u svim fazama sprovođenja politika (gender mainstreaming⁶⁴).

Nezaobilazna je Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou⁶⁵ koju je potpisalo i 76 lokalnih samouprava u Srbiji⁶⁶ i na taj način prihvatilo osnovna načela:

1. Ravnopravnost žena i muškaraca je osnovno pravo.
2. Da bi rodna ravnopravnost bila zagarantovana, moraju se rešavati pitanja višestruke diskriminacije i nepovoljnog položaja.
3. Podjednako učešće žena i muškaraca u procesima odlučivanja je preduslov za demokratsko društvo.
4. Eliminisanje rodnih stereotipa je od ključnog značaja za postizanje ravnopravnosti žena i muškaraca.
5. Uključivanje rodne perspektive u sve aktivnosti lokalne i regionalne uprave je neophodno u procesu poboljšanja ravnopravnosti između žena i muškaraca.
6. Akcioni planovi i programi za koju su obezbeđena odgovarajuća sredstva neophodan su alat za unapređivanje rodne ravnopravnosti.

64 „Gender mainstreaming“ predstavlja (re)organizaciju, povoljšanje i evaluaciju procesa politika. Tako daakteri koji su obično uključeni u kreiranje politika ugrade perspektivu rodne ravnopravnosti u sve politike, na svim nivoima i u svim fazama. (Preuzeto iz: Gender mainstreaming – Conceptual Framework, methodology and presentation of good practice, Final report of activities of the Group of Specialist on Mainstreaming Council of Europe)

65 http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2013_09/Povelja_WEB_2_strane.pdf

66 Izvor: Observatory: European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, Signatories, dostupno na: http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signatories.html?send=ok&c_id=35&nh_id=0&ct_id=0

Potpisnici Povelje se obavezuju, između ostalog, da će razviti i usvojiti Akcioni plan ravnopravnosti⁶⁷ koji će definisati ciljeve i prioritete, mere i sredstva za sprovođenje Povelje i postavljenih ciljeva. U njenoj primeni, lokalni ombudsman ima važnu ulogu iako se izričito ne spominje kao organ koji kontrolira rad organa uprave u oblasti rodne ravnopravnosti čije su obaveze navedene u članu 7 Povelje – dobra uprava i savetovanje.

Rodna ravnopravnost u domaćim propisima

80 Ustav Republike Srbije⁶⁸ garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Pored opšte zabrane diskriminacije, Ustav sadrži i odredbe kojima se garantuju prava i slobode pod jednakim uslovima svima, kao i ravnopravnost žena i muškaraca u braku i porodici, u domenu obrazovanja, rada, zapošljavanja i slobodnog izbora profesije, zdravstvene i socijalne zaštite, zabrane diskriminacije nacionalnih manjina i sl.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti⁶⁹ rodnu ravnopravnost definiše kao jednaka prava, odgovornosti i mogućnosti, ravnomerno učešće i uravnoteženu zastupljenost žena i muškaraca u svim oblastima društvenog života, jednake mogućnosti za ostvarivanje prava i sloboda, korišćenje ličnih znanja i sposobnosti za lični razvoj i razvoj

67 Izrada akcionog plana je nakon usvajanja Zakona o rodnoj ravnopravnosti obaveza jedinice lokalne samouprave (čl. 13, ali ovaj dokument je usvojilo 34 JLS u Srbiji, na osnovu Evropske povelje. Izvor: Observatory: European Charter for Equality of Women and Men in Local Life, Signatories, dostupno na: http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signataires.html?send=ok&c_id=35&nh_id=0&ct_id=0,

68 („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006)

69 Narodna Skupština Republike Srbije usvojila je 20. maja 2021. godine Zakon o rodnoj ravnopravnosti, („Sl. glasnik RS“, br. 52/2021). Tekst Zakona se nalazi na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2021/52/3/reg>

društva. Rodna ravnopravnost podrazumeva jednake mogućnosti i prava u pristupu robama i uslugama, kao i ostvarivanje jednake koristi od rezultata rada, uz uvažavanje bioloških, društvenih i kulturološki formiranih razlika između muškaraca i žena i različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca prilikom donošenja javnih i drugih politika i odlučivanja o pravima, obavezama, zasnovanih na zakonskim, kao i ustavnim odredbama.⁷⁰

Zakon definiše diskriminaciju po osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda, neposrednu i posrednu diskriminacija, a diskriminacijom na navedenim osnovama⁷¹ se smatra i uznemiravanje, ponižavajuće postupanje, seksualno uznemiravanje i seksualno ucenjivanje, rodno zasnovan govor mržnje, nasilje zasnovano na polu, polnim karakteristikama, odnosno rodu ili promeni pola, nasilje prema ženama, nejednako postupanje na osnovu trudnoće, porodijskog odsustva, odsustva radi nege deteta, odsustva radi posebne nege deteta u svojstvu očinstva i materinstva (roditeljstva), usvojenja, hraniteljstva, starateljstva i podsticanje na diskriminaciju kao i svaki nepovoljniji tretman koji lice ima zbog odbijanja ili trpljenja takvog ponašanja. Diskriminacija lica po dva ili više ličnih svojstava bez obzira na to da li se uticaj pojedinih ličnih svojstava može razgraničiti je višestruka diskriminacija ili se ne može razgraničiti (interseksijska diskriminacija).⁷²

81

Zakon o rodnoj ravnopravnosti pod politikom jednakih mogućnosti podrazumeva ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim fazama planiranja, pripreme, donošenja i sprovođenja odluka koje utiču na položaj žena i muškaraca; uzimanje u obzir

70 Čl. 3. Zakona o rodnoj ravnopravnosti

71 U odredbi o diskriminaciji su navedene oblasti u kojima je zabranjena diskriminacija na osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda: politička, obrazovna, medijska i ekonomska, oblasti zapošljavanja, zanimanja i rada, samozapošljavanja, zaštite potrošača (robe i usluge), zdravstveno osiguranje i zaštita, socijalno osiguranje i zaštita, u braku i porodičnim odnosima, oblasti bezbednosti, ekologiji, oblasti kulture, sportu i rekreaciji, javnog oglašavanja i drugim oblastima života.

72 Čl. 4 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

različitih interesa, potreba i prioriteta žena i muškaraca prilikom donošenja javnih i drugih politika i odlučivanja o pravima, obavezama i na zakonu zasnovanim interesima: preduzimanje mera kojima se obezbeđuje jednaka polazna tačka za ostvarivanje principa jednakih mogućnosti za lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju po osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda, posebno pripadnika osetljivih društvenih grupa.⁷³ Definisane su opšte i posebne mere⁷⁴ za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti (članovi 8-11) a organi javne vlasti⁷⁵ obavezani su da kontinuirano prate ostvarivanje rodne ravnopravnosti u oblasti za koju su nadležni, primenu međunarodnih standarda i Ustavom garantovanih prava, upotrebu rodno osetljivog jezika u nazivima radnih mesta, položaja, zvanja i zanimanja i vođenje politike jednakih mogućnosti za žene i muškarce i dr.

82

Zakonom o zabrani diskriminacije⁷⁶ uređuje se opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci zaštite od diskriminacije. Diskriminacija na osnovu pola, roda i rodnog identiteta⁷⁷ postoji ako se postupa suprotno načelu rodne⁷⁸ ravnopravnosti, odnosno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života.

73 Čl. 7 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

74 Posebne mere su: 1) mere koje se određuju i sprovode u slučajevima osetno neuravnotežene zastupljenosti polova; 2) podsticajne mere; 3) programske mere

75 „Organi javne vlasti jesu državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i javna preduzeća, ustanove, javne agencije i druge organizacije i lica kojima su zakonom poverena pojedina javna ovlašćenja, kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.“ Član 6 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

76 „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009 koji je u 2021. godini izmenjen.

77 Čl. 9. Zakona o izmenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije, iznad člana 20. izmenjen je naziv i glasi: Diskriminacija na osnovu pola, roda i rodnog identiteta, zatim, u stavu 1 umesto „načelu ravnopravnosti.polova“ stoji „načelu rodne ravnopravnosti“.

78 Isto

Mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti

Mehanizmi rodne ravnopravnosti su „institucije i zakoni kojima se reguliše rad institucija ili različite procedure sa ciljem ostvarivanja rodne ravnopravnosti na državnom, institucionalnom nivou. Nastali su kao rezultat shvatanja da za rodnu ravnopravnost nije dovoljno imati ustavne i zakonske odredbe koje predviđaju da su svi ljudi jednaki bez obzira na svoj pol. Mehanizmi rodne ravnopravnosti su mere koje države preduzimaju u cilju uspostavljanja odgovarajućeg institucionalnog i pravnog okvira za postizanje rodne ravnopravnosti. Ovi mehanizmi „treba da omoguće organizovano delovanje u institucijama državne vlasti na pitanjima rodne ravnopravnosti“ (Ćopić, 2016:67), a obuhvataju: 1. Instrumente ostvarivanja rodne ravnopravnosti; 2. Institucije rodne ravnopravnosti, i 3. Mehanizme zaštite rodne ravnopravnosti.⁷⁹

1. Instrumenti ostvarivanja rodne ravnopravnosti obuhvataju:
 - dokumente kojima se definiše normativni okvir za ostvarivanje rodne ravnopravnosti,
 - instrumente koji omogućavaju primenu i kontrolu primene propisa u praksi i
 - mehanizme za zaštitu u slučaju kada je povređeno pravo na ravnopravnost.
2. Institucije rodne ravnopravnosti formirane su na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.⁸⁰ Kreiranje, sprovođenje, praćenje i unapređivanje

⁷⁹ Ćopić, S. (2016.) Rodna ravnopravnost u Srbiji: stanje i perspektive, str. 37, Beograd

⁸⁰ U Srbiji je prvi korak u uspostavljanju institucija rodne ravnopravnosti predstavljalo formiranje Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije 2004. godine, zatim Uprave za rodnu ravnopravnost 2007. godine, a iste godine na nivou zakonodavne vlasti formiran je Odbor Narodne skupštine Republike Srbije za ravnopravnost polova. Institucije rodne ravnopravnosti na pokrajinskom nivou (formirane između 2002. i 2004. godine) obuhvataju Odbor Skupštine AP Vojvodine za ravnopravnost polova, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Savet Pokrajinske vlade za ravnopravnost polova i Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova.

politika za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, kako predviđa Zakon o rodnoj ravnopravnosti obavljaju: Vlada, Ministarstva, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, organi autonomne pokrajine, organi jedinica lokalne samouprave, drugi organi javne vlasti, organizacije i ustanove u skladu sa svojim ovlašćenjima učestvuju u sprečavanju diskriminacije na osnovu pola, odnosno roda i sprečavanju rodno zasnovanog nasilju.⁸¹

84

Jedinice lokalne samouprave su obavezne da obrazuju komisiju za rodnu ravnopravnost u skupštinama kao stalno radno telo koje razmatra sve akte koji se upućuju skupštini iz ugla rodne ravnopravnosti. U organima lokalne samouprave obrazuje se savet za rodnu ravnopravnost koji prati stanje u oblasti rodne ravnopravnosti, inicira i predlaže mere za unapređenje rodne ravnopravnosti, a u radu saveta obavezno učestvuju i lica zadužena za rodnu ravnopravnost u organima uprave jedinica lokalne samouprave, koja tim savetima pružaju stručnu i administrativno-tehničku potporu u radu. Propisana je međusobna i saradnja sa telima za rodnu ravnopravnost na svim nivoima odlučivanja a njihov izbor, nadležnosti i način rada se uređuju aktima skupštine jedinice lokalne samouprave.⁸²

Lice zaduženo za rodnu ravnopravnost određuju organi javne vlasti koji imaju više od 50 zaposlenih, u skladu sa svojim aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Ovo lice⁸³ prati sprovođenje politika i mera za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti, stanje polne strukture zaposlenih, sastavlja izveštaje o stanju rodne ravnopravnosti i dr.⁸⁴

81 Čl. 59 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

82 Čl. 63 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

83 Predviđeno je da je to rukovodilac organizacione jedinice u čijoj je nadležnosti vođenje evidencija u oblasti rada.

84 Čl. 64 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

3. Jedan od glavnih mehanizama zaštite rodne ravnopravnosti, pored sudske zaštite, predstavljaju nezavisna tela. U slučaju Republike Srbije to su Zaštitnik građana (ombudsman) na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, te Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Nezavisna tela imaju i strateški značaj jer svojim delovanjem imaju mogućnost da „utiču i na izmene zakona i prakse, te tako utiču i na postizanje i na poštovanje rodne ravnopravnosti“. (Ćopić, 2016:127)

Ombudsman i zaštita rodne ravnopravnosti

Zaštitnici građana na nacionalnom i pokrajinskom nivou su „nezavisni i samostalni organi koji se staraju o zaštiti i unapređuju ljudskih prava i sloboda građana i građanki, tako što kontrolišu da li organi uprave i institucije koje obavljaju javna ovlašćenja, svoj posao rade zakonito i pravilno, ali i da li postupaju etično, savesno, nepristrasno, stručno, svrsishodno, delotvorno, poštujući dostojanstvo osobe koja se obrati pritužbom. Drugim rečima, zaštitnici građana reaguju u slučajevima kršenja osnovnih ljudskih prava građana i građanki od strane državnih organa“. (Ćopić, 2016:128)

Rodna ravnopravnost kao prvorazredno pitanje ljudskih prava ogleda se u tome što i Zaštitnik građana Republike Srbije i Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman imaju zamenika/cu za oblast rodne ravnopravnosti. Četiri zamenika pomažu Zaštitniku građana u obavljanju poslova, u okviru ovlašćenja koja im on prenese, pri čemu posebno vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija, naročito, između ostalog i u pogledu ravnopravnosti polova.⁸⁵ Pokrajinski zaštitnik gra-

⁸⁵ Čl. 6 Zakona o zaštitniku građana, „Sl. glasnik RS“ br. 79/2005 i 54/2007

đana – ombudsman ima, takođe, četiri zamenika/ce od kojih je jedan za oblast ravnopravnosti polova, a sve ih bira Skupština AP Vojvodine.⁸⁶

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi⁸⁷ opština se preko svojih organa stara o ostvarenju, zaštiti, unapređenju ljudskih i manjinskih prava i rodnoj ravnopravnosti,⁸⁸ a Skupština opštine bira i razrešava lokalnog ombudsmana.⁸⁹ Međutim, jedinica lokalne samouprave nema obavezu da ustanovi ovaj mehanizam za zaštitu ljudskih prava što za rezultat ima mali broj lokalnih ombudsmana.⁹⁰ Tek nekoliko njih ima stručnu službu, a pojedini imaju i zamenike/ce za određene oblasti (npr. beogradski, kragujevački, subotički, zrenjaninski).⁹¹ U gradovima u kojima postoji zamenik/ca, on je ili opšte nadležnosti, ili je specijalizovan za zaštitu prava deteta, za ravnopravnost polova ili za zaštitu prava nacionalnih manjina.⁹²

86

Lokalni ombudsman treba da se rukovodi i načelima rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti kada postupa po pritužbama građana i građanki u slučajevima kršenja prava u različitim oblastima, ili to čini po sopstvenoj inicijativi kada dođe do saznanja o mogućoj povredi prava, kao i u postupcima kontrole rada organa uprave. Zbog toga je veoma važno da koristi i svoju edukativnu ulogu i neprekidno ukazuje na propisana prava, odnosno obaveze u oblasti rodne ravnopravnosti, prati primenu propisa i aktivno učestvuje, davanjem mišljenja, u procesu donošenja svih akata koji se odnose na ravnopravnost polova, odnosno rodnu ravnopravnost.

86 Čl. 8 Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu („Sl. list AP Vojvodine“ br. 37/2014, 40/2014 – ispr. i 54/2014)

87 („Sl. glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018)

88 Čl. 20 st. 10 Zakon o lokalnoj samoupravi

89 Čl. 32 st. 6a Zakon o lokalnoj samoupravi

90 Lokalni ombudsman je ustanovljen u 21 od 174 opština/gradova. Izvor: <https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>

91 Đorđević, S. i dr. (2011.) Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem, str. 14, Beograd, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/document-s/a/7/95111.pdf>

92 Isto, str. 81

Institucija ombudsmana ima značajnu ulogu u promovisanju rodne ravnopravnosti, jačanju zaštite žena i muškaraca od diskriminacije po osnovu pola koja uključuje i druge oblike diskriminacije koji se neposredno i posredno vezuju za pripadnost određenom polu. Pošto svaka osoba ima više odrednica identiteta to podrazumeva da može biti diskriminisana na osnovu više svojstava – višestruko diskriminisana. Iako je zaštita od diskriminacije prvenstveno u domenu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i ombudsmani se susreću sa slučajevima diskriminatorne prakse u organima čiji rad kontrolišu, najčešće skrivene i teško prepoznatljive zbog široko rasprostranjenih stereotipa i predrasuda, ali i zato što se pojedini postupci i situacije ne doživljavaju kao diskriminacija, jer su duboko ugrađeni u temelje društva i dovode do strukturalne diskriminacije. Zato je od izuzetne važnosti da lokalni ombudsmani razvijaju znanja i veštine za prepoznavanje i dokazivanje kršenja prava na osnovu pola, polnih karakteristika, odnosno roda.

Nadzorni kapaciteti lokalnih ombudsmana - praktični pristup zaštiti prava građana i građanki iz ugla rodne ravnopravnosti

Svi lokalni ombudsmani raspolažu uobičajenim ovlašćenjima svojstvenim ovoj instituciji. Opšte nadležnosti ombudsmana su usmerene ka zaštiti i unapređenju prava građana/građanki i kontroli uprave. Njihova kontrolna ovlašćenja ograničena su na povrede propisa jedinica lokalne samouprave. Naime, lokalni ombudsmani isključivo su nadležni da štite prava građana učinjene radnjama, aktima ili nečinjenem opštinske/gradske uprave i samo povodom povrede propisa i opštih

akata koje donosi grad/opština/gradska opština.⁹³ Nekoliko odluka predviđa da se ombudsman stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda⁹⁴ što pruža široke mogućnosti za rad u oblasti rodne ravnopravnosti.

Sledeća grupa ovlašćenja se odnosi na mogućnost ombudsmana da *neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i usklađenog (neprotivrečnog) pravnog sistema* koji se odnosi na ljudska prava⁹⁵ a to podrazumeva: (1) da ombudsman daje inicijativu za izmenu i dopunu propisa i opštih akata; (2) da inicira donošenje novih propisa i drugih opštih akata i da (3) daje mišljenja gradskom/opštinskom veću na nacrt propisa ili opšteg akta kada se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu i unapređenje prava građana. Ova ovlašćenja imaju ombudsmani u Beogradu, Kraljevu, Nišu, dok je u Kragujevcu ova nadležnost malo uža. Još nekoliko ombudsmana (u Bečeju, Zrenjaninu, Šapcu, beogradskoj opštini Vračar) daju mišljenja, ali mogu inicirati donošenje ili izmenu i dopunu opštih ili pojedinačnih akata, ako smatraju da do povrede prava dolazi zbog njihovih nedostataka.⁹⁶

88

*Vođenje nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava, svakako je glavna nadležnost. Postupak sprovede svi ombudsmani u lokalnim samoupravama i povodom njega izdaju preporuke, mišljenja, ili predloge.*⁹⁷

Navedene nadležnosti su važne i za oblast rodne ravnopravnosti, odnosno za zaštitu i unapređenje prava građana i građanki, kao i kontrolu uprave s obzirom na nadležnosti lokalne samouprave. Naime, ovlašćenja jedinica lokalne samouprave u pogledu rodne ravnopravnosti određena su Zakonom o lokalnoj samoupravi koji

93 Isto, str. 56

94 U odluci grada Šapca izričito je predviđeno da se zaštitnik građana stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda, a takva formulacija je sadržana i u odluci grada Novog Sada, odluci kojom je osnovan zrenjaninski ombudsman 2003. godine, kao i odluci o osnivanju institucija zaštitnika građana u Bečeju i Kragujevcu. (Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem, str. 57)

95 Isto, str. 57

96 Isto, str. 57

97 Isto, str. 59

opštinu/grad obavezuje da se preko svojih organa stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i o rodnoj ravnopravnosti. Odredba je uopštena, ali su zato Zakonom o rodnoj ravnopravnosti obaveze mnogo određenije i kreću se od rodne analizu budžeta i planiranja prihoda i rashoda s ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem⁹⁸, preko donošenja i sprovođenja posebnih mera za ostvarivanje i unapređivanje rodne ravnopravnosti⁹⁹, do razvrstavanja i iskazivanja po polu i starosnoj dobi, statističkih podataka koji se prikupljaju i evidentiraju, kao i objavljivanja administrativnih podataka o neplaćenom kućnom radu, na godišnjem nivou.¹⁰⁰ Lokalne samouprave su obavezne da donesu akcioni plan za rodnu ravnopravnost, planove ili programe rada koji obavezno sadrže i deo o rodnoj ravnopravnosti u organu javne vlasti, kao i plan upravljanja rizicima od povrede principa rodne ravnopravnosti.¹⁰¹

Osim toga, organi lokalne samouprave su dužni da:

- kontinuirano prate ostvarivanje rodne ravnopravnosti u oblasti za koju su nadležni,
- prate upotrebu rodno osetljivog jezika u nazivima radnih mesta, položaja, zvanja i zanimanja
- vode politiku jedankih mogućnosti za žene i muškarce i
- planiraju, donose, sprovode i javno objavljuju rezultate posebnih mera.

89

Zakonom o rodnoj ravnopravnosti je propisana i obaveza organa jedinica lokalne samouprave da kreiraju, sprovode, prate i unapređuju politike za ostvarivanje rodne ravnopravnosti.¹⁰² Organi javne vlasti, poslodavci i tela za rodnu ravnopravnost (komisija i savet za rodnu ravnopravnost) radi praćenja i ostvarivanja rodne rav-

98 Čl. 5 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

99 Čl. 10 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

100 Čl. 12 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

101 Čl. 13 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

102 Čl. 59 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

nopravnosti i izveštavanja o tome dužni su da evidentiraju podatke razvrstane po polu¹⁰³ a takođe da pripremaju godišnje izveštaje o stanju rodne ravnopravnosti.¹⁰⁴

Nabrojana ovlašćenja i zakonske odredbe o rodnoj ravnopravnosti putokaz su za lokalne ombudsmane u pogledu kontrole, odnosno nadzora ostvarivanja prava građana i građanki na ravnopravnost i dejstva proceduralnih, zakonodavnih i tematskih postupaka na žene, odnosno rodnu ravnopravnost.

U skladu sa obavezom uključivanja rodne ravnopravnosti u sve politike koje se kreiraju na lokalnom nivou vlasti, potrebno je sačiniti institucionalni normativni okvir podesan za realizaciju politike jednakih mogućnosti, s obzirom na to da se u lokalnoj zajednici najneposrednije ostvaruje najveći broj pojedinačnih prava građana i građanki i neposredno zadovoljavaju njihove svakodnevne potrebe i interesi.¹⁰⁵

90

Kontrolna uloga lokalnog ombudsmana u oblasti rodne ravnopravnosti

Kontrolu normativnog okvira rodne ravnopravnosti u jedinici lokalne samouprave lokalni ombudsman može početi od najvišeg pravnog akta na nivou lokalne samouprave – Statuta. Da li je neki pravni akt rodno osetljiv, odnosno da li su unete odredbe koje se odnose na ostvarivanje rodne ravnopravnosti i stvaranje jednakih mogućnosti na lokalnom nivou? Uz ova pitanja mogu se postaviti i dodatna pitanja:

- Da li je predviđeno korišćenje nediskriminatorne terminologije u pravnim propisima?

103 Čl. 65 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

104 Čl. 66 Zakona o rodnoj ravnopravnosti

105 Pajvančić, M. (2010.) Mehanizmi za postizanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, str. 9-14, Beograd, SKGO

- Da li postoji opšta odredba koja garantuje ravnopravnost žena i muškaraca u lokalnoj zajednici?
- Da li je definisana obaveza lokalne zajednice da, u skladu sa Ustavom i zakonom, u okviru svojih nadležnosti vodi politiku jednakih mogućnosti u cilju ostvarivanja ravnopravnosti žena i muškaraca?
- Da li je predviđena mogućnost propisivanja i usvajanja posebnih mera u lokalnoj zajednici, u okviru nadležnosti lokalne zajednice? i dr.

Poslovníkom skupštine opštine/grada i poslovnikom lokalnog institucionalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost trebalo bi regulisati organizaciona pitanja (broj članova/ica, postupak izbora, nadležnost skupštinskog tela po oblastima, kvalitetu i kapacitetu).¹⁰⁶ Osim toga, kontroli lokalnog ombudsmana podleže i to da li su uspostavljeni propisani institucionalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost i njihove nadležnosti.

91

Rodni aspekti nadležnost jedinice lokalne samouprave

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno je da „opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom obavlja poslove od značaja za svakodnevni život građana i građanki u 15 oblasti¹⁰⁷ a važno je naglasiti da ih sve treba posmatrati iz rodnog ugla, utoliko pre što je izričito propisano da se opština/grad stara o ostvarivanju, zaštiti, unapređenju ljudskih i manjinskih prava i o rodnoj ravnopravnosti¹⁰⁸.

106 Isto, str. 14-15

107 Čl. 20

108 Čl. 20, tačka 10.

Navedena odredba je uopštena, ali se upravo zbog toga može primenjivati široko, tačnije na sve oblasti života lokalne zajednice o kojima se brine njena uprava. Samim tim sve nadležnosti jedinice lokalne samouprave su područja koja treba posmatrati iz rodnog ugla.

U okviru svojih nadležnosti, lokalni ombudsman može da preuzima postupke po sopstvenoj inicijativi, ali i po pritužbama građana i građanki i sprovede kontrolu još u fazi pripreme planova, akata, mera i aktivnosti, ali i nakon njihovog donošenja ili u fazi procene efekata, tokom javnih rasprava o lokalnom budžetu, strategijama i lokalnim akcionim planovima. Lokalni ombudsman nakon prikupljanja podataka i sprovedene istrage ima mogućnost upućivanja preporuka za doslednu primenu i sprovođenje zakonskih odredbi o rodnoj ravnopravnosti u svim organima lokalne samouprave i organizacijama čiji je ona osnivač. Osim toga, moguće je da ombudsman, na osnovu svojih saznanja i raspoloživih podataka, upućuje inicijative za donošenje ili izmenu lokalnih propisa radi unapređenja rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti u lokalnoj zajednici, a u okviru nadležnosti jedinice lokalne samouprave.

92

Kada govorimo o rodnim aspektima nadležnosti lokalne samouprave, ombudsman treba da prati i to da li i na koji način su u definisanje prioriteta uključeni lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost, da li je dosledno primenjena izborna kvota od 40% manje zastupljenog pola¹⁰⁹ u upravljačkim strukturama, zatim, da li žene i muškarci ravnopravno učestvuju u utvrđivanju i odlučivanju o prioritetima, te razmatranju efekata svih planova, programa i mera na nivou lokalne samouprave.

109 Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 40a („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003-odluka USRS, 72/2003-dr.zakon, 75/2003-ispr.dr.zakon, 18/2004, 101/2005-dr.zakon, 85/2005-dr.zakon, 28/2011-odluka US, 36/2011, 104/2009-dr.zakon, 12/2020 i 68/2020; Zakon o lokalnim izborima, čl. 20, st.3 („Sl. glasnik RS“, br.129/2007, 34/2010-odluka US, 54/2011, 12/2020, 16/2020-autentično tvačenje i 68/2020), dsotupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnim_izborima.html

Primeri iz prakse - kontrola primene normativnog okvira od značaja za rodnu ravnopravnost

Primeri postupanja koji se odnose na kontrolu normativnog okvira rodne ravnopravnosti i njegove primene na lokalnom nivou su retki, uopšte ih nema, ili nisu dostupni. Zbog toga je odabran primer prakse Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana (Pokrajinskog ombudsmana).

Primer 1: Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak kontrole primene Pokrajinske skupštinske odluke o ravnopravnosti polova i ocenio da se ona ne sprovodi s podjednakom pažnjom u svim pokrajinskim organima, a principi rodne ravnopravnosti sporo uvode u strategije, programe, projekte i druge aktivnosti pokrajinskih organa što potvrđuje da postojeći normativni okvir nije dovoljan za unapređivanje rodne ravnopravnosti i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Ukazano je na to da je prikupljanje i razvrstavanje podataka o korisnicima/korisnicama pokrajinskih programa prema polu nesistematično i nedosledno. U preporuci Pokrajinskom sekretarijatu za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova koji je prema Odluci (čl. 21) organ nadležan za nadzor nad njenom primenom traži se da ovaj sekretarijat predloži Skupštini AP Vojvodine donošenje nove Pokrajinske skupštinske odluke o rodnoj ravnopravnosti, zatim, poseban program za unapređenje rodne ravnopravnosti i stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce u pokrajinskim organima uprave, kao i formiranje međusektorskog tela za rodnu ravnopravnost sastavljenog od predstavnika svih pokrajinskih organa, te uvođenje lica zaduženog za rodnu ravnopravnost u sve pokrajinske sekretarijate, fondove, zavode i ustanove čiji je osnivač AP Vojvodina. Preporučeno je da se radi na osposobljavanju tih lica i da bude doneto uputstvo za prikupljanje i razvrstavanje podataka o korisnicima/korisni-

cama programa prema polu, kao i kadrovsko jačanje sektora za rodnu ravnopravnost u pokrajinskom sekretarijatu zaduženom za rodnu ravnopravnost kako bi mogao da ispunjava svoje nadležnosti u ovoj oblasti.¹¹⁰

94 Mišljenje i preporuku prati opširno obrazloženje ocene o tome da sprovođenje Odluke nije bilo celovito ni dosledno u organima uprave, delom kao posledica nepostojanja svesti u pokrajinskim organima o značaju rodne ravnopravnosti, delom nedovoljnog znanja, ali i zbog toga što su neke odredbe ove odluke bile previše načelne, pa i nedorečene. Analiza odredbi Pokrajinske skupštinske odluke o ravnopravnosti polova mogla je da posluži kao polazna osnova za unapređenje normativnog okvira, ali i prakse pokrajinskih organa u sprovođenju njenih odredbi. Značaj ove preporuke ogleda se i u tome što je pokrajinskim organima ukazano na to da dosledna primena načela rodne ravnopravnosti nije moguća bez dosledne analize sadržaja i primene svih postojećih strategija, programa i projekata iz rodno ugla. Obrazloženje preporuke je svojevrsan podsetnik upravi i donosiocima odluka na to da je ova odluka uspostavila okvir a da je neophodno kreiranje rodno osetljivih politika i programa. Ovaj primer pokazuje da ombudsman treba da prati primenu propisa a da analiza sadržaja i primene propisa može biti putokaz za izmene i dopune, ili donošenje novih propisa radi unapređenja noramtivnog okvira.

Primer 2: Pokrajinski ombudsman¹¹¹ je po sopstvenoj inicijativi uputio preporuku Pokrajinskom sekretarijatu za upravu, propise i prava nacionalnih manjina o upotrebi rodne terminologije u pokrajinskim propisima¹¹², polazeći od stava da je

110 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1530/29.12.2014_preporuka_RP_AC.pdf

111 Naziv organa Pokrajinski ombudsman koršćen je do 2014. kada je izmenjena Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu („Сл. лист АП Војводине”, бр. 37/2014, 40/2014 - испр. и 54/2014)

112 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/98/godisnji_izvestaj_PO_2010.pdf

rodno osetljiva upotreba jezika u komunikaciji institucija i nosilaca javnih funkcija sa građanima i građankama važan aspekt ostvarivanja ljudskih prava.

Značaj preporuke je u tome što je prvi put jedan propis uredio upotrebu imenica ženskog roda za službene pozicije i funkcije. Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne zajednice primenio je preporuku u Pokrajinskoj skupštinskoj odluci o pokrajinskoj upravi¹¹³ tako što je članom 2. st. 1 određeno da sve imenice koje se koriste u odluci u muškom rodu istovremeno obuhvataju imenice u ženskom rodu, a u st. 2 istog člana je određeno da „Imenice koje označavaju službene pozicije i funkcije u organima Autonomne Pokrajine Vojvodine koriste se u obliku koji izražava pol lica koje je njihov nosilac.

Ova preporuka je primer postupanja po sopstvenoj inicijativi što je čest slučaj u praksi ombudsmana kada je reč o rodnoj ravnopravnosti pošto nedostaju pritužbe građana i građanki u ovoj oblasti, jer, najčešće, ne prepoznaju kršenje prava na osnovu pola ili zato što nisu neposredno pogođeni, na primer, u slučaju neravnopravnosti žena i muškaraca na mestima donošenja odluka, zbog čega se nameće potreba da reaguje ombudsman, kao u sledećem primeru.

Primer 3: Lokalni ombudsman Grada Novog Sada je po sopstvenoj inicijativi sproveo istragu o zastupljenosti žena i muškaraca na mestima odlučivanja u više od 60 ustanova i javnih preduzeća čiji je osnivač Grad Novi Sad, ali i onima čiji je osnivač AP Vojvodina ili Republika Srbija, a koja imaju sedište, odnosno poslovnice/odeljenja u Novom Sadu, te u privrednim društvima koja imaju više od 250 zaposlenih, a koja su registrovana, odnosno imaju sedište u Novom Sadu. Istraživanje je pokazalo da su u preduzećima i ustanovama čiji je osnivač Grad, žene na 16,7% direktorskih pozicija, da su zastupljenije u upravnim odborima i na nižim rukovodilačkim pozi-

113 „Sl. list APV“ br. 4/2010

cijama u ustanovama. Inače, Statutom Grada definisano je da je ostvarivanje rodne ravnopravnosti jedna od nadležnosti Grada, koji je usvojio Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost.¹¹⁴ Odlukom o ravnopravnosti polova je, između ostalog, definisano da su "organi javne vlasti dužni da omoguće zastupljenost manje zastupljenog pola u svakoj organizacionoj jedinici, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja i nadzora, u skladu sa Zakonom" Ombudsman je preporučio Skupštini Grada usvajanje akata kojima će se osigurati primena principa rodne ravnopravnosti prilikom imenovanja direktora i članova i članica odbora ustanova i preduzeća koje osniva Grad, prikupljati podatke po polu o direktorima javnih preduzeća i ustanova, njihovih zamenika i osoba na drugim rukovodećim pozicijama, kao i broj zaposlenih, na određeno i neodređeno vreme, po stručnoj spremi i po polu. Ombudsman je zaključio da bi bila korisna baza privrednih društava sa više od 250 zaposlenih sa sedištem u Novom Sadu, kako bi se mogle mapirati i zagovarati mere za ostvarivanje ravnopravnosti polova i ravnoteže profesionalnog i privatnog života, odnosno kako bi se mogla pratiti rodna ravnopravnost u sferi ekonomske moći. Preporučeno je da se informacije o Evropskoj povelji za ravnopravnost žena i muškaraca i aktivnosti koje Grad sprovodi u okviru njene primene učine dostupnim javnosti i rukovodstvu javnih preduzeća i ustanova, kao i da se promoviše donošenje internih planova i mera za ostvarivanje rodne ravnopravnosti.¹¹⁵

96

114 Na internet prezentaciji Lokalnog ombudsmana Grada Novog Sada objavljeno je da je predstavnik/ca institucije učestvovao/la u radu radne grupe formirane rešenjem Gradonačelnika od 13. aprila 2018. godine za izradu Lokalnog akcionog plana za rodnu ravnopravnost Grada Novog Sada.

115 Dostupno na: http://www.zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izveshtaj_rodna_ravnopravnost_2020.pdf

Primanje i istraga pritužbi, mišljenja i preporuke - primeri prakse

Vođenje nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava je glavna nadležnost koja je detaljno razrađena, kao što je već rečeno, u Zakonu o Zaštitniku građana, ali i u odlukama o lokalnom ombudsmanu.¹¹⁶ U središtu postupka ombudsmana je njegovo postupanje, a ne odlučivanje, pošto „ombudsman ne dejstvuje snagom „imperijuma“ već snagom svog autoriteta, on za razliku od organa uprave ne odlučuje, već postupa“. (Đorđević, 2011:59)

Višegodišnje iskustvo Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana pokazuje da je broj pritužbi koje su svrstane u oblast rodna ravnopravnost veoma mali, tek 10-tak odsto od ukupnog broja pritužbi. Podaci pokazuju da žene podnose manje pritužbi, ali one se više nego muškarci žale zbog problema u vezi sa radnim odnosima, ekonomskim problemima, socijalnom zaštitom i roditeljstvom, odnosno zbog ugrožavanja prava tokom trudnoće i porodičnog odsustva, kao i zbog nasilja u porodici i u partnerskim odnosima, te diskriminacije na osnovu bračnog i porodičnog statusa. Podjednako su se i žene i muškarci, obraćali zbog zdravstvene zaštite, a muškarci u većem broju nego žene zbog komunalnih problema.¹¹⁷

97

116 Đorđević, S. i dr. (2011.) Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem, str. 59, Beograd, Misija OEBS-a u Srbiji

117 U 2015. godini, od 920 formiranih predmeta Pokrajinskog zaštitnika građana ombudsmana u oblasti ravnopravnosti polova bilo ih je 69 (7,5%). Sledeće, 2016. godine bilo je samo 43 predmeta u oblasti ravnopravnosti polova, a 2017. godine od 382 pritužbe, na ravnopravnost polova se odnosilo 20, a 2018. od 400 pritužbi, u ravnopravnost polova svrstana je 31. Najviše pritužbi u toj oblasti, na primer, 2015. godine bilo je zbog nasilja u porodici – 24,46%, radne odnose – 17,39%, socijalnu i materijalnu podršku – 11,59%, na diskriminaciju na osnovu pola, bračnog i porodičnog života – 8,7% i zdravstvenu zaštitu – 5,8%. U 2017. godini, u oblasti ravnopravnosti polova bilo je više pritužbi koje su podnele žene, a 35% pritužbi odnosile su se na nasilje u porodici, na zdravstvenu zaštitu – 20%, radne odnose – 15%, dok se na diskriminaciju na osnovu pola, bračnog ili porodičnog statusa odnosilo 10% pritužbi. Kad je reč o organu na čiji su se rad pritužbe odnosile – to su centri za socijalni rad – 30%.

U skoro svim godišnjim izveštajima ukazivano je na to da se višestruki problemi na koje žene često ukazuju u svojim pritužbama ne uočavaju uvek kao diskriminacija na osnovu pola, bračnog ili porodičnog statusa ili višestruka diskriminacija žena, nego kao pojedinačno kršenje prava – iz radnog odnosa, socijalnog, odnosno penzijskog osiguranja ili prava na zdravstvenu zaštitu, jer se u organima uprave problemi, uglavnom, ne sagledavaju iz rodnog ugla.¹¹⁸ Pošto se u oblasti rodne ravnopravnosti suočavamo, uglavnom, sa strukturalnom diskriminacijom na koju ukazuju statistički podaci, Pokrajinski ombudsman je pokretao postupke po sopstvenoj inicijativi, na osnovu sopstvenih i saznanja o postojanju problema iz medija, ili statističkih podataka, odnosno sopstvenih ili drugih istraživanja o nekoj pojavi, ili problemu.

98

Iskustvo Zaštitnika građana RS je slično. U 2019. godini¹¹⁹ u oblasti rodne ravnopravnosti i prava LGBTI osoba razmatrano je 86 predmeta (postupanja po pritužbama i po sopstvenoj inicijativi) od čega je bilo 79 pritužbi građana/građanki. Predmeti iz ove oblasti čine 2,63% ukupno razmatranih predmeta a lokalnim organima uprave je upućeno devet preporuka. Najveći broj pritužbi Zaštitnik građana odbaci zbog nenadležnosti, neblagovremenosti, preuranjenosti, anonimnosti i neurednosti.

Veoma značajan segment postupanja po pritužbama čini pružanje savetodavno – pravne pomoći, koju Zaštitnik pruža i onda kada odbaci pritužbu zbog nenadležnosti ili preuranjenosti. Ovakva savetodavna pomoć pružena je građanima u 66,7% odbačenih predmeta u oblasti rodne ravnopravnosti. Podnosilac/podnositeljka pritužbe u ovakvim slučajevima upućuje se na nadležni organ ili posavetuje o raspoloživim pravnim sredstvima. U oblasti rodne ravnopravnosti u 86 predmeta ukazano

118 Iz godišnjih izveštaja Pokrajinskog ombudsmana <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj.html>

119 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu, str. 42-51, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godisnji%20izve%C5%A1taji%20za%20C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf>

je na 130 povreda prava čiji se dobar deo odnosi na posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti i posebna prava u oblasti LGBTI.

Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti – pritužbe prema povredama prava¹²⁰

Vrsta povređenog prava	Procenat
Porodično nasilje	37,25%
Pravo na naknadu zarade za vreme odsustva zbog trudničkog bolovanja, porodiljskog odsustva i nege deteta	25,49%
Prava trudnica i porodilja	13,73%
Posebna prava marginalizovanih kategorija žena	9,80%
Roditeljsko pravo	9,80%
Seksualno nasilje	3,92%

99

Za razliku od Zaštitnika građana, Povereniku za zaštitu ravnopravnosti se pritužbom obratio gotovo podjednak broj žena i muškaraca: 48,9% žena i 51,1% muškaraca. U skoro 80% pritužbi navedeno je jedno lično svojstvo, a čak 13,2% se odnosilo na diskriminaciju po polu, 7,9% na bračni i porodični status, seksualnu orijentaciju – 2,5% ili rodni identitet – 1,6%. Po oblastma diskriminacije, najviše pritužbi odnosilo se na postupak zapošljavanja ili na poslu, obrazovanje i stručno osposobljavanje i socijalnu zaštitu.¹²¹

120 Preuzeto iz Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2019. godinu, str. 43

121 Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu, <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>

Mali broj pritužbi koje se odnose na ravnopravnost polova, odnosno rodnu ravnopravnost, evidentiranih kod lokalnih ombudsmana, može biti posledica neprepoznavanja kršenja prava i diskriminacije po tim osnovama u postupanju organa uprave, pa i u samom ombudsmanu a takođe, posledica klasifikovanja i/ili nedostatka klasifikovanja pritužbi, ili zato što se pritužbe ne razvrstavaju i evidentiraju prema polu podnosioca. Na ovakav zaključak upućuje većina dostupnih podataka o radu lokalnih ombudsmana koji ne razvrstavaju pritužbe prema polu podnosioca, ali ni po vrsti povređenog prava, na način kako to, na primer, radi Zaštitnik građana RS.

U dostupnim izveštajima o radu lokalnih ombudsmana pritužbe su klasifikovane prema organima, ali ne i prema polu podnosioca i vrsti povrede prava, dok je na internet prezentacijama pojedinih lokalnih ombudsmana prikazan tek po neki primer postupanja koji se odnosi na ravnopravnost polova/rodnu ravnopravnost.¹²² Iako klasifikovanje pritužbi nije obavezno, ono je moguće i poželjno jer doprinosi kvalitetu analize povrede ljudskih prava i sloboda u lokalnoj zajednici.

100

Problem nedovoljnog broja evidentiranih pritužbi u oblasti rodne ravnopravnosti mogao bi da se reši, pre svega, razvrstavanjem pritužbi prema polu i vođenjem rodne statistike a, zatim, prethodnom proverom da li je došlo do povrede prava na osnovu pola/rodne pripadnosti na osnovu liste pitanja koja se postavljaju prilikom testiranja pritužbe iz ugla vrste prava koje je povređeno. Treba krenuti od pola podnosioca, područja povrede prava (rad, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita i dr.), procene ponašanja organa na osnovu iskaza podnosioca/podnositeljke pritužbe, oblika i pokazatelja povrede prava. Pitanja za prethodnu procenu vrste povređenog prava, može da pripremi svaki ombudsman na osnovu ličnog iskustva, kako u pre-

¹²² Kao što je već rečeno, mnogi lokalni ombudsmani nemaju sopstvenu internet stranicu, nego u okviru sajta opštine/grada objavljuju informacije o svojoj nadležnosti, eventualno godišnje izveštaje o radu, a veoma malo njih i mišljenja i preporuke. U dostupnim izveštajima o radu pritužbe su klasifikovane prema organima, ali ne i prema polu podnosioca i vrsti povrede prava, dok je prikazan tek po neki primer postupanja koji se tiče ravnopravnosti polova.

poznavanju kršenja prava na osnovu pola/polnih karakteristika/roda i diskriminacije, ali i kod izbora načina postupanja po pritužbama ili po sopstvenoj inicijativi..

Obudsmeni bi prilikom razmatranja pritužbi i sprovođenja istraga mogli da analiziraju koliko žena, odnosno muškaraca podnosi pritužbe prema organima i u kojim oblastima kršenja prava a zatim, da analiziraju i sadržaj pritužbi. Naime, istraživanje o kapacitetima i radu lokalnih ombudsman¹²³ pokazalo je da propise najčešće krše opštinske/gradske uprave. To, prema oceni ombudsmana dosta često čine lokalna javna preduzeća, a zatim, neki drugi organi i lokalne ustanove. U svim lokalnim zajednicama građani/građanke su se žalili na postupanje koje nije u skladu sa propisima, na pravilnost rada i na narušen princip dobre uprave, pri čemu su najčešće kršeni skoro svi lokalni propisi, a česta je pojava kršenja:

- zakona,
- statuta i opštih akata opštine (grada), statuta ustanova i javnih komunalnih preduzeća,
- budžeta opštine (grada)
- sudskih odluka
- generalnog urbanističkog plana i odluka u oblasti prostornog planiranja, urbanizma i stanovanja
- odluka u oblasti društvenih delatnosti (zdravstvena i socijalna zaštita),
- propisa prilikom izdavanja ličnih dokumenata, nepoštovanje procedure u upravnom postupku, u ostvarivanju radnih i prava iz penzijskih i invalidskih prava itd.

123 Đorđević, S. (2011) Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji (sa istraživanjem)

- većine odluka u oblasti komunalnih poslova (parking, vodovod, kanalizacija, grejanje, saobraćaj, držanje domaćih životinja, sahranjivanje, komunalne takse, naknada za uređenje gradskog građevinskog zemljišta);
- nepostupanje po odlukama organa uprave - neizvršavanje sopstvenih rešenja
- nesankcionisano ćutanje administracije.

Primeri pritužbi, postupanja, mišljenja i preporuka

102

Mali broj pritužbi koji se odnose na oblast rodne ravnopravnosti u praksi lokalnih ombudsmana razlog je zbog kojih većina odabranih primera potiče iz prakse Pokrajinskog zaštitnika građana/Pokrajinskog ombudsmana. Još jedan od razloga za prikazivanje primera iz prakse Pokrajinskog ombudsmana jer pokazuju gde sve i na koji način dolazi do povrede prava građana i građanki na osnovu pola/roda i drugih ličnih svojstava povezanih sa polom, a takođe da su povrede prava na osnovu pola i rodna diskriminacija česte i da pogađaju širok krug ljudi, prvenstveno žene. U nastavku su prikazani primeri postupanja u kojima je ombudsman tokom istrage ustanovio da prava zaposlenih žena krše organi javne vlasti, odnosno organi uprave i ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

Primer 4: Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman je pokrenuo postupak po pritužbi zaposlenih žena u Predškolskoj ustanovi „Radosno detinjstvo“ u Novom Sadu koje su privremeno 2014. godine bile sprečene za rad zbog „održavanja trudnoće“, one koje su koristile porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta dovedene su u težak materijalni položaj, jer im je ustanova naknadu zarade isplaćivala sa zakašnjenjem od nekoliko meseci, čime je, prema mišljenju Pokrajinskog ombudsmana, ugrožena ekonomska sigurnost porodičnog života koja predstavlja jedan od ciljeva populacione politike. Pokrajinski ombudsman je tokom istrage povodom pritužbi nekoliko zaposlenih žena u Predškolskoj ustanovi utvrdio da

je postupala suprotno zakonu. Uputio je mišljenje da čini propust u radu jer prilikom isplate zarade zaposlenima ne isplaćuje istovremeno i naknadu zarade zaposlenima koji su koristile porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta. Na taj način ustanova je postupala suprotno odredbi člana 13 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom koji propisuje da obračun i isplatu naknade zarade vrši poslodavac istovremeno sa obračunom i isplatom zarade zaposlenima. U Preporuci je zatraženo otklonjanje nepravilnosti u radu i hitno preduzimanje mera za isplatu zaostalih naknada zarada, a ubuduće redovno isplaćivanje zarade svim zaposlenim ženama. Obaveštene su i institucije koje su nadležne za kontrolu rada Predškolske ustanove i to: Odeljenje inspekcije rada u Novom Sadu, Služba za budžetsku inspekciju Grada Novog Sada i Ministarstvo finansija – Poreska uprava.¹²⁴

Primer 5: Zaštitnik građana Grada Niša je 2014. godine uputio Mišljenje nadležnim upravama (Uprava za građanska stanja i opšte poslove, Uprava za dečiju, socijalnu i primarnu zdravstvenu zaštitu, Uprava za finansije i izvorne prihode lokalne samouprave i javne nabavke) da je potrebno, u skladu sa svojim ovlašćenjima, da i u budućem periodu međusobno sarađuju i omogućuju zaposlenima u upravama, službama i organima Grada da na što jednostavniji i efikasniji način ostvaruju pravo na naknadu za vreme porodiljskog odsustva, odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta. Upravi za finansije i izvorne prihode lokalne samouprave i javne nabavke preporučeno je da obračun i isplatu naknade zarade vrši istovremeno sa obračunom i isplatom zarade zaposlenih.

Ombudsman je detaljno naveo razloge za upućivanje mišljenja (pregled propisa koji regulišu ovu oblast i sadržaj izjašnjenja navedenih organa) te da je „razmotrio sve dostavljene informacije i imajući u vidu pozitivne propise koji regulišu navedenu materiju, zaključio da je bilo propusta u isplati predmetne naknade, pa u tom

¹²⁴ Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1552/Godisnji_izvestaj_PZG_2014.pdf

smislu apeluje na sve nadležne uprave, da u skladu sa zakonom i pozitivnim propisima Grada, preduzimaju sve neophodne mere kako bi se porodiljama zaposlenim u upravama, službama i organima Grada omogućilo da na što efikasniji način ostvare svoja zakonom utvrđena prava.“ Zaštitnik građana nije prihvatio stav gradske uprave da se obračun i isplata naknade ne može vršiti istovremeno sa obračunom i isplatom zarada zaposlenih, što je nedvosmisleno definisano Zakonom o finansijskoj podršci porodici sa decom i Pravilnikom o bližim uslovima i načinu ostvarivanja prava na finansijsku podršku porodici sa decom čije odredbe se ne smeju proizvoljno tumačiti i primenjivati.¹²⁵

104

Primer 6: Pokrajinski ombudsman je nakon sprovedene istrage povodom pritužbe zaposlenih u Predškolskoj ustanovi „Radosno detinjstvo“ u Novom Sadu o rešavanja viška zaposlenih 2014. godine oceio da je postupila nepravilno jer nije vodila računa o zaposlenima koji su odsutni sa rada, pre svega o porodiljama. U mišljenju je navedeno da je ustanova na prikriven način pretila zaposlenima i činila diskriminaciju zaštićenih grupa, a postupak rešavanja viška zaposlenih sprovedla suprotno pravilima i protivno osnovnom cilju sprovođenja organizacionih promena i usklađivanja broja zaposlenih potrebama i efikasnom obavljanju osnovne delatnosti ustanove. U preporuci je traženo prilagođavanje postupka rešavanja viška zaposlenih propisima o radu i zabrani diskriminacije, otklanjanje posledica diskriminatornih akata, usklađivanje donetih akata i okončavanje postupka u skladu sa propisima i preporukom. Ustanovi je preporučeno da posebno vodi računa o trudnicama i porodiljama i da ustanovi način komunikacije sa zaposlenima koji su odsutni sa rada i da za to odredi odgovornu osobu. Od Predškolske ustanove je traženo da prilikom izmene ugovorenih uslova rada dosledno i u potpunosti poštuje Zakon o

125 Dostupno na: <https://www.gu.ni.rs/wp-content/uploads/141217-zastitnik.pdf?pismo=lat>

radu.¹²⁶ U obrazloženju je prikazan tok postupka, izjašnjavanje ustanove, a navedeni su propisi, kako međunarodni, tako i domaći, koji štite prava zaposlenih, trudnica i porodilja, na koje se Pokrajinski ombudsman pozvao u argumentaciji svog mišljenja i preporuke. Ombudsman se u obrazloženju pozabavio i kriterijumima za određivanje viška zaposlenih, tačnije ponudio način nediskriminatornog rešavanja ovog problema, čime je preporuka dobila i edukativni karakter.

Navedeni primer i druge pritužbe u kojima se ukazivalo na kršenje prava trudnica i porodilja bile su povod Pokrajinskom ombudsmanu za prikupljanje podataka koji potkrepljuju ocene da na položaj ove grupe žena u velikoj meri utiču javne politike i odluke, često diskriminatorne, koje se donose na nacionalnom, ali i na lokalnom nivou. U godišnjim izveštajima Pokrajinski ombudsman je ukazivao na nepravilno postupanje koje je uticalo na pogoršanje položaja trudnica koje su zbog bolesti i komplikacija u trudnoći koristile bolovanje kada im je naknada zarade iznosila 65 odsto od pune zarade. Prepoznat je i problem neredovnog isplaćivanja zarada trudnicama na bolovanju što je dovelo do istovremenog isplaćivanja dve ili više zarada zbog čega je iznos prelazio maksimum propisan Zakonom o umanjenju neto prihoda zaposlenog u javnom sektoru¹²⁷ kojim je uveden tzv. solidarni porez. Pokrajinski ombudsman je, ukazivao i na problem porodilja zbog prakse Poreske uprave koja je dve godine obračunavala i naplaćivala porez i doprinose ženama koje imaju preduzetničku radnju, a bile su na porodiljskom i odsustvu sa rada radi nege deteta. Nakon što je Pokrajinski ombudsman pokrenuo postupak, Poreska uprava je uočene propuste u svom radu otklonila.¹²⁸

126 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1482/21.11.2014_preporuka_RP.pdf

127 „Sl. glasnik RS“, br. 108/2013), dostupno na: <http://demo.paragraf.rs/WebParagrafDemo/?did=221270>

128 Isto, str. 71-72

U nekoliko godišnjih izveštaja Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman ukazivao je na pritužbe zbog nemogućnosti očeva da ostvare pravo na roditeljski dodatak na osnovu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom¹²⁹ koji ovo pravo vezuje za majku a koje nisu imale državljanstvo Srbije. Ustavni sud je 2014. godine odbio predlog Pokrajinskog ombudsmana za utvrđivanje neustavnosti odredaba navedenog zakona¹³⁰, uz obrazloženje da se zakonodavac opredelio za to da se pravo na roditeljski dodatak primarno utvrđuje u odnosu na majku, ali je istovremeno propisao da će se pod istim uslovima pravo utvrditi na osnovu oca kada postoje neke od objektivnih okolnosti zbog kojih je majka sprečena da to pravo ostvari. Ustavni sud je ocenio da to što majka koja nije državljanica RS ne može biti titular prava na roditeljski dodatak predstavlja jedan od objektivnih razloga koji je sprečavaju da ostvari ovo pravo koje je u interesu deteta i imajući u vidu da su roditelji ravnopravni u ostvarivanju svojih roditeljskih dužnosti, u takvoj pravnoj situaciji na mesto majke stupa upravo otac, koji je domaći državljanin“.¹³¹

Prethodni primeri pokazuju da ombudsman može, koristeći svoja ovlašćenja, da pokreće postupke na osnovu pritužbi i po sopstvenoj inicijativi a na taj način prati primenu propisa i ukazuje nadležnim organima na propuste u radu ili pogrešno tumačenje zakonskih odredbi na štetu građana i građanki čime se ugrožava ostvarivanje njihovih ljudskih prava. Ovakvim postupanjem, ombudsman doprinosi izmenama propisa i štetne prakse, a tako i zaštiti ljudskih prava, istovremeno i unapređenju rada organa uprave uopšte, ali i u oblasti rodne ravnopravnosti.

Primer 7: Postupanje lokalnog ombudsmana u Bačkoj Topoli povodom obraćanja majki u vezi sa izdržavanjem dece, koje su tokom 2018. godine navodile probleme

129 „Sl. glasnik RS”, br. 16/02, 115/05i 107/09

130 Godišnji izveštaj Pokrajinskog ombudsmana za 2011. str. 94-95 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/633/Izvestaj_PO_2011_Final_001.pdf

131 Godišnji izveštaj Pokrajinskog zaštitnika građana za 2014. godinu, str. 114-115, Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1552/Godisnji_izvestaj_PZG_2014.pdf

sa naplatom izdržavanja za svoju decu. S obzirom na to da davalac izdržavanja nije plaćao izdržavanje iz bilo kojih razloga, one su imale različita pitanja, a neka su se odnosila na mogućnost da se odreknu tog prava. Ombudsman je u takvim slučajevima ukazivao na to da to nije njihovo pravo, nego pravo njihove dece koga se one ne mogu odreći. Pored toga, neke od majki koje su se javljale smatrale su da je obaveza oca deteta prestala da postoji, jer je u međuvremenu davalac izdržavanja ostao bez stalnog posla. Mnoge žene nisu znale da dok god postoji sudska odluka, dotle postoji i obaveza plaćanja izdržavanja a strana koja zbog promenjenih okolnosti smatra da se odluka suda treba menjati, to treba da ostvari na sudu. Pored toga, obično se ne zna da je izbegavanje plaćanja izdržavanja krivično delo, a to primaoca izdržavanja stavlja u povoljniji položaj.¹³²

Osim nadležnosti davanja mišljenja i preporuka, lokalni ombudsmeni imaju i druge nadležnosti koje su značajne sa stanovišta rešavanja problema, pre svega povezanih sa unapređenjem komunikacije građana sa drugim organima opštine/ grada preko ombudsmana, davanje pravnih saveta o tome koje postupke mogu da pokrenu i kojim organima da se obrate i sl.¹³³

107

Primer 8: Lokalni ombudsman u Bačkoj Topoli je istražio navode u pritužbi, iako se odnosila na privatnog poslodavca, posavetovao podnositeljku pritužbe i u svom izveštaju opisao posledice neobaveštenosti o pravima koja je dosta česta među ženama. Građanka se obratila zbog prestanka radnog odnosa. S obzirom na to da se razbolela i da joj je radna sposobnost smanjena zbog čega nije mogla da obavlja poslove u prodajnom objektu, a da je imala manje od dve godine do sticanja prava na penziju, dogovorila se sa poslodavcem da je uputi na tržište rada gde bi ostva-

132 Dostupno na: <https://www.btopola.org.rs/sites/default/files/ombudsman/izvestaj%20ombudsman%202018.pdf>

133 Đorđević, S. i dr. (2011.) Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem, str. 45, Beograd, Misija OEBS-a u Srbiji

mila pravo na novčanu naknadu do sticanja uslova za penzionisanje. Poslodavac je navodno dogovorio sa stručnim licem formu akta za prestanak radnog odnosa, te je zaposlenoj ponudio sporazumni prestanak radnog odnosa, uveravajući je da je to prava forma kojom će ostvariti navedena prava. Radnica je u dobroj veri potpisala sporazum, a kada se prijavila Nacionalnoj službi za zapošljavanje saznala je da ovaj sporazum ne daje pravo da prima novčanu naknadu do sticanja uslova za penzionisanje. Kada se ponovo obratila poslodavcu, on nije želeo sa njom da razgovara, tvrdeći da uopšte nije bilo reči o ničem drugom nego samo o sporazumu koji je i potpisan. Ombudsman je zaključio da je pritužiteljka propustila da se posavetuje sa stručnim licem pre nego što potpiše sporazum, a kasnije ničim nije mogla dokažati da je imala dogovor sa poslodavcem koji se, prema njenom svedočenju, razlikovao od onog što je navedenim sporazumom regulisano. Time je zaposlena izgubila sva prava koja je mogla imati.¹³⁴

108

Navedeni primer pokazuje postupanje u slučajevima kada prava krše privatni poslodavci, što svakako nije u nadležnosti lokalnog ombudsmana, čak i ako je pružio samo pravni savet podnosiocu/teljki pritužbe, što se dogodilo u ovom slučaju. Ombudsman je mogao da uspostavi saradnju sa Nacionalnom službom za zapošljavanje koja pruža usluge nezaposlenim osobama i poslodavcima, odnosno obavlja poslove zapošljavanja koji se sastoje od obaveštavanja o mogućnostima i uslovima za zapošljavanje, posredovanja u zapošljavanju, profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere, ali i sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja pridržavajući se, između ostalog i načela rodne ravnopravnosti i zabrane diskriminacije.¹³⁵ Nabrojane nadležnosti ukazuju da Nacionalna služba za zapošljavanje

134 Dostupno na: <https://www.btopola.org.rs/sites/default/files/ombudsman/izvestaj%20ombudsman%202017.pdf>

135 Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, čl. 5 („Sl. glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 - др. закон, 113/17), dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9234_zakon_o_zapo_ljavanju_i_osiguranju_z_a_sl_u__aj_nezaposlenosti.pdf

može da deluje proaktivno, ali i preventivno u vezi sa ostvarivanjem prava nezaposlnih lica i sprovodi posebne mere usmerene ka osetljivim grupama u koju se ubrajaju i žene, zbog čega ombudsman može da koristi i ovaj mehanizam u istragama i zaštiti prava podnosilaca/teljki pritužbi.

Primer 9: Primer davanja saveta građanki koja se obratila Lokalnom ombudsmanu u Bačkoj Topoli u vezi sa problemima kod poslodavca. Ona je duže vreme i u više navrata bila angažovana kod poslodavca na određeno vreme. Tokom poslednjeg angažovanja zaposlena je zatrudnela, a poslodavac je nakon što je saznao za naveđenu činjenicu saopštio da će je odjaviti nakon isteka vremena koje je određeno u poslednjem ugovoru. Zaposlenoj je ombudsman uručio izvod iz Zakona o radu čije odredbe pružaju posebnu zaštitu zaposlenim ženama koje su trudne i preporučio da sa tim upozna poslodavca, kao i sa zaprećenim kaznama ukoliko ne poštuje odredbe zakona, te sa ovlašćenjem inspekcije rada da zaposlenu vrati na posao. Podnositeljka pritužbe je ombudsmana obavestila da je poslodavac nakon što ga je obavestila o savetu koji je dobila, nije odjavio, te da se pravdao da nije imao saznanja o o ovoj zakonskoj obavezi, odnosno posebnoj zaštiti žena.¹³⁶

109

Reagovanje ombudsmana na vladine mere koje utiču na žene i muškarce

U praksi ombudsmana zabeleženo je puno primera koji ukazuju da mere koje donosi Vlada Republike Srbije mogu pozitivno da utiču na žene i muškarce, odnosno na unapređenje njihovog položaja, ali da mere mogu da naruše ostvarivanje prava, pa čak i utiču na pogoršanje položaja žena i muškaraca. Pozitivne posledice

¹³⁶ Dostupno na: <https://www.btopola.org.rs/sites/default/files/ombudsman/izvestaj%20ombudsman%202017.pdf>

su svakako rezultat svesne aktivnosti koja polazi od pozitivnog normativnog okvira i namere da se zakonske odredbe koje propisuju unapređenje pojedinih prava pretoče u mere koje će unaprediti rodnu ravnopravnost i pospešiti stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Najčešći razlog negativnih posledica mera koje se donose je izostanak analize iz rodnog ugla, odnosno rodne analize¹³⁷ koja je propisana Zakonom o budžetskom sistemu¹³⁸ i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti¹³⁹. Zakonom o planskom sistemu¹⁴⁰ i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama¹⁴¹ predviđena je analiza efekata javnih politika, naročito na osetljive kategorije, ali i na rodnu ravnopravnost¹⁴².

Već su pomenuti primeri postupanja Pokrajinskog ombudsmana koji su uticali na otklanjanje posledica politika i mera sa negativnim uticajem na položaj trudnica i porodilja i ostvarivanje njihovih prava, poput ostvarivanja prava preduzetnica na korišćenje porodiljskog i odsustva sa rada radi nege deteta, odnosno obračun,

110

137 „Rodna analiza obuhvata postupak prikupljanja, analize i tumačenja rodno senzitivnih podataka u određenoj oblasti, radi boljeg razumevanja prepreka u ostvarivanju rodne ravnopravnosti koja je definisana zakonom u praksi, uključujući prepreke u pristupu javnim uslugama ili javnim dobrima, nerazumevanje različitih potreba i prioriteta koje određene polne, starosne, obrazovne i druge karakteristike imaju i na koje budžetski korisnik odgovara svojim politikama i programima. Rodna analiza treba da posluži usvajanju strateškog pristupa i otklanjanju rodni neravnopravnosti, odnosno ulaganju u one prioritete u datoj oblasti ili resoru, gde će programi koji se finansiraju ostvariti najveći pomak u otklanjanju neravnopravnosti.“ https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20uvodjenje%20ROB%20za%202019_%20godinu.pdf

138 U decembru 2015. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu („Službeni glasnik RS“, br. 54/09, 73110, 101/10, 101/11, 93112, 62/13, 63/13- ispr. 108/13, 142114, 68115-dr. zakon, 103115, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 i 72/19), kojim se uvodi obaveza rodno odgovornog budžetiranja (ROB-a). Zakonom se definiše šta je ROB (član 2.) „Rodno odgovorno budžetiranje predstavlja uvođenje principa rodne ravnopravnosti u budžetski proces, što podrazumeva rodnu analizu budžeta i restrukturiranje prihoda sa ciljem unapređenja rodne ravnopravnosti“, pa je unapređenje rodne ravnopravnosti tako postao jedan od očekivanih ciljeva budžeta (član 4.). Preuzeto iz: Praktični priručnik za budžetske korisnike na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou u Republici Srbiji, dostupno na: <http://217.169.210.134/storage/app/media/dobro-upravljanje/pubs/Prirucnik%20za%20uvodjenje%20ROB.pdf>

139 Član 5

140 („Sl. glasnik RS“, br.30/2018), dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

141 („Sl. glasnik RS“, br. 8/2019), član 27

142 Test, odnosno, Ključna pitanja za analizu efekata na društvo nalazi se u delu Prilozi

isplatu i refundaciju sredstava na ime naknade zarade za vreme odsustva¹⁴³ čime se Ombudsman bavio nekoliko godina, sve dok Vlada Republike Srbije nije otklonila problem. Postupanje u ovom slučaju je primer saradnje sa organima uprave.¹⁴⁴

Ombudsman u vanrednim/ kriznim situacijama

U vanrednim situacijama ombudsman koristi različite mogućnosti – neposredno se obraća nadležnim organima, pokreće postupke po sopstvenoj inicijativi, objavljuje saopštenja ili se direktno, usmenim ili pisanim putem, obraća organima uprave kako bi što pre došlo do otklanjanja povrede prava i problema koji zbog toga nastaju.

Vanredno stanje uvedeno u martu 2020. godine zbog krize kovid-19, odnosno epidemije/pandemije korona virusa prouzrokovalo je kršenje prava velikom broju ljudi zbog čega je bilo razloga da institucije ombudsmana postupaju, hitno i ne samo na osnovu pritužbi, nego i po sopstvenoj inicijativi. Najviše informacija o radu ombudsmana tokom vanrednog stanja koje je u Srbiji proglašeno 15. marta. 2020. godine¹⁴⁵ potiče od Zaštitnika građana RS koji je na svom sajtu¹⁴⁶ objavio da je od proglašenja vanrednog stanja dnevno primao više od 250 poziva i više od 70 pismenih zahteva za zaštitu prava, najčešće osoba sa invaliditetom i beskućnika, ali i u oblasti radnopravnih odnosa roditelja sa maloletnom decom. Građani su postav-

111

143 Poreska uprava je imala praksu da se preduzetnicama porodiljama, u slučaju kada preduzetnička radnja nastavlja sa radom imenovanjem ovlašćenog poslovođe, obračunavaju porezi i doprinosi i na paušalno utvrđen prihod/dobit.

144 Godišnji izveštaj pokrajinskog ombudsmana za 2015. godinu, str. 72

145 Odluka o proglašenju vanrednog stanja („Sl. glasnik RS“, br.29/2020)

146 Na internet prezentaciji Zaštitnika građana objavljeno je više saopštenja o aktivnostima koje su preduzimane tokom trajanja vanrednog stanja. Može se videti na: <https://www.ombudsman.rs/index.php?start>.

112 ljali pitanja uvezi sa dostavom hrane i medicinske pomoći, a obraćali su se i zbog teškoća prilikom pribavljanja dozvola za kretanje građanima/građankama koji se staraju osobama sa invaliditetom, starijim i nepokretnim osobama, a posebno dece, kao i svih onih kojima je tuđa pomoć neophodna. Zaštitnik se zbog dozvola za kretanje obratio predsednici Vlade RS koja je odgovorila da će građani biti u mogućnosti da zahteve za dozvolu podnose elektronskim putem, a na taj način će biti izdavana i saglasnost za kretanje. Uprkos apela koji je Zaštitnik uputio jedinicama lokalne samouprave da što efikasnije, u okviru svojih nadležnosti, sprovede postupke dobijanja dozvola za kretanje u vreme zabrane kretanja, morao je u dva navrata da upozori pojedine lokalne samouprave koje su odbijale da razmatraju zahteve za kretanje radi viđanja deteta po osnovu sudske odluke. Upozorio je da nije dozvoljeno odstupanje od zajemčenih prava deteta da održava lične odnose sa roditeljem sa kojim ne živi. Nakon razgovora sa predsednikom Nacionalnog saveta Roma, Zaštitnik građana je uputio dopis svim jedinicama lokalne samouprave i pozvao ih da u što kraćem roku preduzmu neophodne aktivnosti u svim naseljima u kojima žive Romi i obezbede osnovne životne uslove a pre svega vodu za piće i higijenu, prehrambene i higijenske pakete.

Lokalni ombudsman u Somboru je za potrebe ove publikacije posvedočio¹⁴⁷ da su u prvom pandemijskom talasu učestala telefonska obraćanja građana i građanki, na primer, zbog zabrane kretanja koja je onemogućilo neformalne negovatelje da se staraju o nepokretnim i zavisnim osobama. Svi problemi su rešavani, usmeno i dogovorom sa gradskim organima uprave. Obraćanja zbog nasilja u porodici nisu bila izraženija nego obično. Zbog specifičnosti situacije, obraćanja su bila usmena, a problemi su rešavani usmeravanjem na nadležnu instituciju ili telefonskim obraćanjem ombudsmana institucijama na koje su se žalbe odnosile kako bi se efikasno

147 Autorka je elektronskim putem tražila informacije od lokalne ombudsmanke Čarne Petričević o iskustvima u posotupanju tokom vanrednog stanja.

i u što kraćem roku našlo rešenje za osobu koja se obraća ombudsmanu. Slična su iskustva lokalnog ombudsmana u Gradu Pančevu i Opštini Bačka Topola.¹⁴⁸

Primer 10: Postupanje Zaštitnik građana RS u vreme pandemije kovid-19. Zaštitnik je u maju 2020. godine ukazao na povećan rizik od nasilja prema ženama u kriznim situacijama kakva je epidemija korona virusa i apelovao na nadležne institucije da unaprede i razvijaju mehanizme kojima će se ženama u takvim situacijama pružiti svi vidovi pomoći u cilju osnaživanja, osamostaljivanja i prijavljivanja nasilja. Povo-dom 18. maja, nacionalnog Dana sećanja na žene žrtve nasilja, Zaštitnik je naveo da se u situacijama krize sa najviše izazova susreću žene sa invaliditetom, žene na selu i Romkinje, koje su i pre pandemije bile u osetljivom položaju, istakavši da posledice pandemije - strah, neizvesnost, siromaštvo i ekonomska nesigurnost povećavaju rizik od pojačavanja nasilja u porodici koje može dovesti i do tragičnih ishoda. To su bili razlozi zbog kojih je Zaštitnik građana tokom vanrednog stanja predložio izmenu Uredbe Vlade Srbije o merama za vreme vanrednog stanja, kako se na žrtve nasilja u porodici ne bi primenjivale mere zabrane kretanja. Istakao je da nadležni organi u punoj meri treba da primenjuju Zakon o sprečavanju nasilja u porodici a da žrtvama budu dostupne sigurne kuće ili drugi vidovi alternativnog smeštaja, kao i druge mere pomoći i podrške u vreme vanrednog stanja.¹⁴⁹

113

148 Autorka je, takođe, elektornskim putem tražila informacije od lokalne ombudsmankeu Pančevu Jelene Stojković Sokolović i u Bačkoj Topoli Miladinu Nešiću.

149 Dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?limitstart=12&limit=4>

Inicijative i promovisanje posebnih mera za izmenu lokalnih/pokrajinskih propisa, politika i akcija

114

Zaštitnik građana RS je uspostavio praksu da ukazuje na nedovoljnu zastupljenost žena, naročito žena iz osetljivih grupa, na mestima odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave, kao i na nefunkcionalnost mehanizma za rodnu ravnopravnost u lokalnoj samoupravi.¹⁵⁰ Tokom 2017. godine je realizovao istraživanje o sprovođenju politike i mera jednakih mogućnosti, odnosno o primeni zakona i o praksi u oblasti rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou. Zaštitnik građana je konstatovao da u većini opština i gradova mehanizmi za rodnu ravnopravnost ne postuju u skladu sa ciljem zbog kojih su osnovani, da ne dostavljaju izveštaje o stanju u oblasti rodne ravnopravnosti skupštini svoje jedinice lokalne samouprave. Navedeno je, između ostalog, da nije dovoljno razvijena saradnja organizacija civilnog društva i organa jedinica lokalne samouprave u oblasti rodne ravnopravnosti, tako da se nedovoljno koriste resursi i kapaciteti organizacija civilnog društva. Takođe, nije u dovoljnoj meri uspostavljena saradnja mehanizama za rodnu ravnopravnost sa ombudsmanima jedinica lokalne samouprave, romskim koordinatorima, zdravstvenim medijatoricama, savetima za zdravlje i savetima za bezbednost jedinica lokalne samouprave. Treba obratiti pažnju i na ocenu da nisu sve jedinice lokalne samouprave donele lokalne akcione planove za rodnu ravnopravnost, a tamo gde jesu, mehanizmi za rodnu ravnopravnost nisu uključeni u praćenje njihove primene

150 Poseban izveštaj Zaštitnika građana, Zastupljenost žena na mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji, dostupno na: https://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/296/Zastitnik%20gradjan_srpski.pdf

i evaluaciju, niti u rodno odgovorno budžetiranje. Zaštitnik građana je uputio 35 preporuka¹⁵¹, a u jednoj od njih se ukazuje na potrebu da organi jedinica lokalne samouprave donošenjem opštih akata i na druge načine obezbede **uspostavljanje i održavanje stalne i efikasne saradnje mehanizama za rodnu ravnopravnost sa ombudsmanima.**

Kampanje na pokrajinskom i lokalnom nivou

Neki lokalni ombudsmani u svojim lokalnim sredinama, „čak i kada ta nadležnost nije utvrđena odlukom o osnivanju, aktivnim pristupom i kampanjama promovišu, afirmišu i unapređuju ljudska prava u lokalnoj zajednici, a ne samo da štite građane i građanke od povrede ljudskih prava. Takav pristup, ne samo da je dobar, nego je i poželjan, i u potpunosti je „u duhu“ institucije ombudsmana.“ (Đorđević, 2011:62)

115

Primer 11: Edukativne aktivnosti lokalnog ombudsmana Novog Sada o rodnoj ravnopravnosti. Lokalni ombudsman je sproveo edukaciju o rodnoj ravnopravnosti u saradnji sa Kućom rodnih znanja i politika. U obuci su učestvovalе vaspitačice u Predškolskoj ustanovi „Radosno detinjstvo“. Organizovane su jednodnevne obuke za četiri grupe od po 20 zaposlenih, kao i dvodnevni treninzi za 10 zaposlenih u cilju njihovog osposobljavanja za samostalno izvođenje obuke o rodnoj ravnopravnosti za sve zaposlene vaspitače/ice u predškolskoj ustanovi. Polaznici/ce su na kraju

151 Poseban izveštaj Zaštitnika građana, Zastupljenost žena na mestima odlučivanja i pozicija i aktivnosti lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji, str. 14-18, dostupno na: [dostupno na: https://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/296/Zastitnik%20gradjan_srpski.pdf](https://www.rodnaravnopravnost.rs/attachments/article/296/Zastitnik%20gradjan_srpski.pdf)

obuke sačinili preporuke za primenu edukacije u praksi, a za potrebe edukacije vaspitača/ica izrađen je i priručnik „Rodna ravnopravnost u vrtićima”.¹⁵²

Delovanje ombudsmana protiv diskriminacije i rodno zasnovanog nasilja

116

Diskriminacija je najčešće prikrivena a njeno opstajanje i produbljivanje podstiče održavanje stereotipa, tradicionalne kulture i ukorenjenih običaja. Kao posledica predrasuda o rodnim ulogama i njihovoj prirodnoj zadatosti u tradicionalnim društvima, diskriminacija na osnovu pola često je strukturalna i najčešće se ne prepoznaje. Nепрепозnavanje, pasivnost i umanjivanje problema dovode do donošenja diskriminatornih propisa i odluka ili do zanemarivanja problema usled postavljanja drugih prioriteta. Istraživanja i praksa potvrđuju da je diskriminacija široko rasprostranjena dok postojeći mehanizmi zaštite nisu dovoljno i na odgovarajući način iskorišćeni.¹⁵³ Primeri iz prakse ombudsmana potvrđuju da predrasude i stereotipi često utiču na rad zaposlenih u organima uprave, zbog čega neretko dolaze u situaciju da svojim postupanjem krše propise i prava građana i građanki.

Zaštitnik građana je u redovnim godišnjim izveštajima za 2018. i 2019. godinu jedinicama lokalne samouprave preporučio da u svoje akcione planove treba da uključe LGBTI osobe, propišu mere za unapređivanje njihovog položaja i da za te aktivnosti izdvoje odgovarajuća budžetska sredstva Ova preporuka je aktuelizo-

152 Dostupno na: http://www.zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/obuka_za_vaspitace_prirucnik.pdf.

153 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je u saradnji sa organizacijama Partneri za demokratske promene Srbija i Centar za alternativno rešavanje sporova izdali su Praktikum za zaštitu od diskriminacije sa ciljem da ljudima pomogne da bolje razumeju suštinu i obeležja diskriminacije, saznaju ko ih i kako može zaštititi od diskriminacije i kako mogu izbeći da sami postanu diskriminatori. Praktikum je dostupan na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/Praktikum.pdf>

vana u oktobru 2020. godine na početku obuke koju su za predstavnike 15 lokalnih samouprava zajednički realizovali Zaštitnik građana i Asocijacija Duga iz Šapca, u okviru projekta Saveta Evrope „Promocija različitosti i ravnopravnosti“, uz podršku Evropske Unije.¹⁵⁴

Primer 12: Postupanje Zaštitnika građana RS po pritužbi zbog nemogućnosti upisa promene pola izvršene u inostranstvu u matične knjige u Srbiji. Zaštitnik građana je u 2020. godini utvrdio propuste u radu nadležnih organa čijim ispravljanjem je pritužilji omogućeno izdavanje potvrde o promeni pola i upis promene pola u matične knjige u nadležnoj lokalnoj matičnoj službi. Po prijemu pritužbe pokrenut je postupak kontrole rada Kabineta za transrodna stanja u Klinici za psihijatriju Kliničkog centra Srbije, koji je zadužen za izdavanje potvrda o promeni pola, kao i kontrole rada Republičke stručne komisije za transrodna stanja pri Ministarstvu zdravlja čija je Inspekcija nadležna za kontrolu rada zdravstvenih ustanova, na zahtev Zaštitnika građana, utvrdila nepravilnosti u radu navedenih službi prilikom primene Pravilnika o načinu izdavanja i obrascu potvrde nadležne zdravstvene ustanove o promeni pola. Zaštitnik građana je od Ministarstva zdravlja zatražio da preduzme sve zakonske mere i ispravi utvrđene nepravilnosti i obezbedi da se propusti ne bi dešavali u budućnosti.¹⁵⁵

117

Primer 13: Eadukacija o položaju LGBTI populacije u organizaciji Lokalnog ombudsmena Grada Novog Sada u saradnji sa grupom „Izađi“. Lokalni ombudsman je tokom 2017. godine sproveo istraživanje o položaju LGBTI zajednice u Novom Sadu. Zaključci istraživanja poslužili su kao osnov za razvoj efikasnijih mera i politika za borbu protiv diskriminacije, nasilja i uznemiravanja, kao i poboljšanja jednakog tretmana LGBTI u društvu, između ostalog i kroz edukaciju zaposlenih u javnim insti-

154 Dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?limitstart=8&limit=4>

155 Dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?limitstart=8&limit=4>

tucijama i organizacijama čiji je cilj senzibilisanje i osnaživanje za savetodavni rad sa mladima drugačije seksualne orijentacije. Tokom 2018. godine održano je 10 akreditovanih jednodnevnih radionica u kojima je učestvovalo oko 300 stručnjaka i stručnjakinja koji obavljaju savetodavni rad i pružaju psihološku podršku mladim osobama drugačije seksualne orijentacije od heteroseksualne, radeći u školama, zdravstvenim ustanovama, centrima za socijalni rad, privatnoj praksi ili nevladinim organizacijama. Za potrebe ove i budućih edukacija pripremljen je i priručnik namenjen zaposlenima u javnim institucijama, ustanovama, organima i organizacijama a koji sadrži preporuke za savetodavni i terapijski rad, te iskustva stručnjaka i stručnjakinja u ovoj oblasti. Inače, Lokalni ombudsman je član Lokalne mreže za prevenciju diskriminacije i podršku LGBT osobama u Novom Sadu.¹⁵⁶

118

Nasilje prema ženama i nasilje u porodici – kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije na osnovu pola

Nasilje u porodici, prvenstveno nasilje prema ženama, je najrašireniji vid kršenja ljudskih prava. Kao posledica neravnoteže moći u društvu, nasilje prema ženama i nasilje u porodici je glavna prepreka za otklanjanje neravnopravnosti između žena i muškaraca. Zato je jedan od prvorazrednih zadataka ombudsmana kao institucije koja štiti ljudska prava od povreda koje učini uprava, da kontroliše kako organi, ustanove i organizacije primenjuju propise u oblasti zaštite od nasilja prema ženama i u porodici i da li preduzimaju sve zakonom predviđene mere da zaštite žene, decu, starije osobe, koji su najčešće žrtve.

¹⁵⁶ Dostupno na: http://www.zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izveshtaj_za_2018._godinu.pdf

Zaštitnik građana RS je u dva navrata upućivao sistemske preporuke nadležnim ministarstvima, organima starateljstva i zdravstvenim ustanovama, nakon ispitivanja većeg broja slučajeva. Preporuke iz 2016. godine povodom više od 60 slučajeva femicida¹⁵⁷ i porodičnog nasilja prema ženama i deci, kao i preporuke iz 2018. godine povodom 30 takvih slučajeva, upućene su zbog utvrđivanja istih ili sličnih nedostataka u radu nadležnih organa i službi i zbog suštinskog nerazumevanja i neprepoznavanja nasilja od strane službenih lica.¹⁵⁸

U skladu sa svojim ovlašćenjima Zaštitnik građana RS objavio je nekoliko posebnih izveštaja u vezi sa nasiljem prema ženama i nasiljem u porodici a u poslednjem iz 2020. godine je nakon sprovedenog istraživanja o radu Grupa za koordinaciju i saradnju¹⁵⁹ koje su ustanovljene Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici¹⁶⁰ uputio i nekoliko preporuka Republičkom javnom tužilaštvu koje rukovodi radom ovih grupa. Jedna od preporuka odnosi se na to da ove gupe koje pripremaju individualne planove zaštite i podrške obezbede da žrtve prisustvuju sastancima i učestvuju u izradi plana zaštite i podrške, kao i da Grupe za koordinaciju i saradnju treba da izrade individualni plan zaštite i podrške žrtvi u svim situacijama kada je ustanovljena neposredna opasnost od nasilja u porodici, nezavisno od stepena procenjenog rizika.

119

Iskustvo Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana pokazuje da se najveći broj pritužbi sa elementima nasilja u porodici i nasilja prema ženama odnosilo na postupanje centara za socijalni rad, bezmalo 66% od broja pritužbi koje su klasifikovane kao nasilje u porodici. Osim po pritužbama, često je potrebno pokretati postupke po sopstvenoj inicijativi, a praksa pokazuje da ombudsman kori-

157 „To je rodno zasnovano ubistvo, ubistvo žene zato što je žena. U pitanju je mizogino ubijanje žena koje vrše mušjarci, motivisano mržnjom prema ženama, prezirom, kao i osećanjem vlastništva i nadmoći. Preuzeto iz publikacije Konstantinović Vilić, S., Petrušić, N. I Beker, K. (2019) „Društveni i institucionalni odgovor na femicid u Srbiji“, dostupno na: http://www.femplat.org/library/publications/2019-11_Femicid_monografija_Prva_publicacija_E_primerak.pdf

158 Dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?limitstart=24&limit=4>

159 Poseban izveštaj Zaštitnika građana o radu grupa za koordinaciju i saradnju na području Grada Beograda, Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6800/Poseban%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana.pdf>

160 „Sl. glasnik RS“, br.94/2016

sti i druge nadležnosti – daje savete, analizira uticaj mera za sprečavanje i zaštitu od nasilja prema ženama i drugih osetljivih grupa, podstiče i unapređuje saradnju organa i ustanova na lokalnom nivou i saradnju institucija na različitim nivoima – lokalnom, pokrajinskom i republičkom, pa i sam učestvuje u toj saradnji, pokreće i učestvuje u kampanjama za podizanje svesti stručne i najšire javnosti i dr. Praksa Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana pokazuje da je uloga ombudsmana itekako važna, jer samo unapređenje pravnog okvira u praksi ne dovodi do doslednog poštovanja garantovanih prava, te da je potrebno angažovanje nezavisnih mehanizama.

120

Primer 14: Postupanje Pokrajinskog ombudsmana po pritužbi građanke koja se zbog nasilja u porodici i straha za svoju bezbednost više puta obraćala centru za socijalni rad, ali po njenim zahtevima ništa nije preduzeto. Pokrajinski ombudsman je utvrdio da stručni radnici nisu obilazili podnositeljku pritužbe iako je u izjašnjenjima centar za socijalni rada (CSR) naveo da porodicu prati i obilazi, da zajednički život u porodici nije moguć i da se procenjuje visoko rizičnim. Centar je kućnu posetu izvršio tek nakon trećeg obraćanja Ombudsmana koji je u daljem postupku o svemu obavestio Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova. Sekretarijat je izvršio nadzor nad stručnim radom i konstatovao da voditelj slučaja nije imao plan rada sa porodicom i da je nije redovno pratio, kako je na početku planirano, a najmanje jednom u šest meseci, kada je trebalo izvršiti evaluaciju i ponovni pregled slučaja u skladu sa Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad. Direktor CSR je naloženo da upozna stručne radnike sa rezultatima nadzora kako se uočeni propusti ne bi ponavljali, da sistem rada u CSR potpuno uskladi sa propisanim normativima i standardima stručnog rada. Pokrajinski sekretarijat je Ombudsmana izvestio da je u istom centru izvršen i redovan inspeksijski nadzor.¹⁶¹

161 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2273/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2019.pdf

Primer 15: Postupanje po sopstvenoj inicijativi o rodno zasnovanim ubistvima žena – femicidu. Pokrajinski ombudsman je u više navrata istraživao slučajeve ubistava žena – femicida na teritoriji AP Vojvodine, a poslednji put 2019. godine. Budući da ne postoji zvanična evidencija o rodno zasnovanim ubistvima žena, podaci iz medija o ubistvima se moraju uzeti s rezervom jer postoji mogućnost da o nekim slučajevima mediji nisu izveštavali. Pokrenuto je devet postupaka koji su obuhvatili 11 ubistava od strane partnera, bivšeg partnera, odnosno drugog člana porodice. U dva od osam slučajeva u kojima su žrtve bile žene, ranije su evidentirane prijave zbog nasilja u porodici. U oba slučaja počiniocima je bila izrečena hitna mera – zabrana mogućem učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj, i to dve nedelje pre nego što su se dogodila ubistva. U drugom slučaju žrtva je neposredno pre ubistva bila smeštena u sigurnu kuću koju je napustila dan pre ubistva. Sumirajući slučajeve svih ubistava u porodičnim i partnerskim odnosima koje je pratio kroz postupanje centara za socijalni rad, Ombudsman je ukazao Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova na potrebu da ubuduće u svim slučajevima ubistava u porodično-partnerskim odnosima sprovede nadzor nad radom centara za socijalni rad koji su postupali po prijavama za nasilje, kao i da se nasumično sprovode ovakvi nadzori u cilju preventivnog delovanja, kako bi se u svim slučajevima nasilja u porodici i partnerskim odnosima postupalo sa neophodnom pažnjom i eventualni propusti sveli na minimum.¹⁶²

Primer 16: Postupanja Pokrajinskog ombudsmana 2018. godine po sopstvenoj inicijativi o funkcionisanju sigurnih kuća za žene i decu žrtve nasilja. Nakon prikupljanja i analize podataka o sigurnim kućama/prihvatalištim/privremenim smeštajima za žene i decu žrtve porodičnog nasilja u Zrenjaninu, Novom Sadu, Sremskoj Mitrovici, Somboru i Pančevu Pokrajinski ombudsman je uputio preporuke jedinicama lokalne samouprave da nastoje da u svojim budžetima obezbede finansijska sredstva za radno angažovanje nedostajućih stručnih i radnika obezbeđenja,

¹⁶² Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2273/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2019.pdf

kao i finansijska sredstva za adaptaciju prostora i odgovarajuću opremu, kako bi objekti u potpunosti bili pristupačni svim potencijalnim korisnicama (ženama sa invaliditetom, deci različitog uzrasta, bebama, trudnicama). Telima za rodnu ravnopravnost preporučeno da preuzmu ulogu koordinacije saradnje između sigurne kuće sa zdravstvenim i obrazovnim ustanovama radi obezbeđivanja kontinuirane zdravstvene i psihosocijalne podrške ženama i deci korisnicima sigurnih kuća, kao i saradnje sa privrednim sektorom i Nacionalnom službom za zapošljavanje u cilju ekonomskog osnaživanja i osamostaljivanja korisnica. Centrima za socijalni rad i domovima zdravlja preporučeno je da pružaju kontinuiranu psihosocijalnu podršku, psihoterapiju i savetovanje korisnicama sigurne kuće, kao i da deluju preventivno praćenjem korisnica i nakon napuštanja sigurne kuće.¹⁶³

122

Sledeći primer ukazuje na to da ombudsman može da organizuje i učestvuje u kampanjama za podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanom nasilju i svim drugim oblicima nasilja.

Primer 17: Učešće lokalnog ombudsmana opštine Žitište u svetskoj kampanji za podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanom nasilju. „16 dana borbe protiv nasilja nad ženama“. Na sastanku u Zrenjaninu predstavnici svih institucija koje se bave suzbijanjem nasilja u lokalnim zajednicama razmenili su informacije, analizirali nove mehanizme u radu, stepen zaštite žrtava nasilja i pravne mehanizme koji sankcionišu nasilnike, kao i nivo i kvalitet međusektorske saradnje i koordinacije. Učesnici sastanka su poslali zajedničku poruku o tome da je svaki vid nasilja (fizičko ili verbalno, mobing, nasilje nad ženama, porodično, vršnjačko) potpuno neprihvatljivo i da zaslužuje najoštriju osudu, te da je u borbi protiv nasilja potrebno uključiti sve činioce društva (institucije, medije, građane).¹⁶⁴

163 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2142/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2018.pdf

164 Dostupno na: <http://www.zitiste.org.rs/2017-03-01-11-23-55/2567-2019>

Primer 18: Promotivne i edukativne kampanje i umrežavanje radi unapređenja postupanja u slučajevima nasilja u porodici i nasilja prema ženama sprovodi Pokrajinski ombudsman koji je pokrenuo formiranje mreže institucija „Život bez nasilja“ na teritoriji AP Vojvodine. Uspostavljanje mreže je doprinelo unapređenju efikasnosti i saradnji institucija u slučajevima nasilja, povećanju broja obraćanja i pritužbi žena i njihovog poverenja u instituciju ombudsmana, njegovog efikasnijeg postupanja po pritužbama, ali i reagovanju organa i ustanova na mišljenja i preporuke. Pokrajinski ombudsmana je kao koordinator mreže podstakao formiranje Pokrajinskog koordinacionog tima u kojem su predstavnici ombudsmana i pokrajinskih organa uprave, a u opštinskim timovima, do donošenja protokola o postupanju u svim sektorima¹⁶⁵ bili su predstavnici CSR, tužilaštva, sudova, domovi zdravlja, škole, drugi organi, lokalna tela za rodnu ravnopravnost i NVO. Mreža održava godišnje sastanke, predavanja, obuke i kampanje za povećanje osetljivosti i znanja stručne i najšire javnosti. Angažovanje Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana u mreži „Život bez nasilja“ olakšava sagledavanje prakse u radu organa i ustanova različitih nadležnosti i nivoa, pokretanje rasprava i zajedničkih inicijativa a podstiče razmenu iskustva i znanja o unapređenju zaštita žrtava rodno zasnovanog nasilja.¹⁶⁶

123

165 Između 2010. i 2014. godine, Opšti protokol o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situacijama nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, kao i posebni protokoli za zdravstvene ustanove, centre za socijalni rad, ministarstvo unutrašnjih poslova i pravosuđe, koji su regulisali i pitanje međusektorske saradnje i koordinisanog odgovora institucija na nasilje.

166 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1671/Mreza_10_godina-A4.pdf

Diskriminacija osoba sa invaliditetom i postupanje ombudsmana protiv lošeg upravljanja iz perspektive osoba sa invaliditetom

Društveni i pravni položaj osoba sa invaliditetom je pitanje ljudskih prava, što podrazumeva obavezu organa javne vlasti i drugih društvenih aktera, uključujući osobe sa invaliditetom i organizacije civilnog društva, da obezbede poštovanje, ostvarivanje i zaštitu prava ove grupe građana, uključujući i pravo na ravnopravnost¹⁶⁷. Taj proces podrazumeva izjednačavanje mogućnosti i stvaranje pozitivnog normativnog okvira, kao i razvijanje prakse zasnovane na načelima pune društvene uključenosti, ravnopravnosti, pristupačnosti i participacije.

124

Iako se položaj osoba sa invaliditetom u Srbiji poboljšava poslednjih godina i dalje nisu ravnopravne sa ostalim građanima i suočavaju se sa mnogobrojnim preprekama u ostvarivanju svojih prava. Veoma često su žrtve diskriminacije u javnom i privatnom životu, javne usluge i prostori su nepristupačni, slabije su obrazovani i manje zaposleni, a nema ih na mestima na kojima se donose odluke i skoro su nevidljivi u medijima. Među osobama sa invaliditetom ima razlika u odnosu na pol, rod, starosno doba, nacionalnu pripadnost i druga lična svojstva koja čine važan deo njihovog identiteta. U odnosu na lična svojstva, neke grupe osoba sa invaliditetom su u većem riziku od diskriminacije i suočavaju se sa višestrukom diskriminacijom. To su, pre svega, osobe sa mentalnim (intelektualnim i psihosocijalnim) invaliditetom

167 Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Poseban%20izvestaj%20-%20osobe%20sa%20invaliditetom%20FINAL%209.5.2013.pdf

koje su zbog duboko ukorenjenih stereotipa i predrasuda prema njima, izložene stigmatizaciji i u riziku su od lišenja poslovne sposobnosti.¹⁶⁸ Takođe, žene sa invaliditetom su u lošijem položaju u odnosu na muškarce i žene bez invaliditeta, kao i u odnosu na muškarce sa invaliditetom.

Međunarodni pravni okvir

Generalna skupština UN usvojila je 2006. godine Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom¹⁶⁹ čiji je cilj da se unapredi, zaštiti i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva. Ova Konvencija je najznačajniji i najpotpuniji međunarodno pravno obavezujući dokument koji štiti i promoviše prava osoba sa invaliditetom.

Nezaobilazna je Evropska konvencija o ljudskim pravima¹⁷⁰ i drugi dokumenti Saveta Evrope o zaštiti osoba sa invaliditetom, među kojima i najnoviji - Strategija Saveta Evrope za osobe sa invaliditetom 2017-2023 - Ljudska prava: stvarnost za sve¹⁷¹ U Povelji o osnovnim pravima Evropske unije iz 2000. godine, u odredbi koja

125

168 Krstić, I. i Beker, K. (2017.) Situaciona analiza - Poslovna sposobnost i osobe sa invaliditetom u Srbiji, dostupno na <http://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2017/10/SitAn-Poslovna-sposobnost-i-osobe-sa-invaliditetom-u-Srbiji.pdf>

169 Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 42/2009), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_o_pravima_osoba_sa_invaliditetom.html

170 Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i prvi protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima („Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“ br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 - ispr. i „Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 12/2010 i 10/2015)

171 Dostupno na: <http://posi.hr/wp-content/uploads/2018/02/Strategija-Vijeca-Europe-za-osobe-s-invaliditetom-2017-2023.pdf>

zabranjuje diskriminaciju po različitim osnovama, invaliditet je naveden kao poseban osnov zabrane (čl. 21). Rodna ravnopravnost, zabrana diskriminacije na osnovu pola i invaliditeta, kao i prepoznavanje žena sa invaliditetom kao višestruko diskriminisane grupe, sadržano je i u drugim dokumentima Evropske unije.¹⁷²

Osobe sa invaliditetom u domaćem zakonodavstvu

Diskriminacija je zabranjena Ustavom Republike Srbije¹⁷³, kojim je propisano da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, uključujući i psihički ili fizički invaliditet (čl. 21). Osobama sa invaliditetom garantuje se posebna zaštita u oblasti socijalne zaštite, u skladu sa zakonom (čl. 69. st. 4.).

126

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom¹⁷⁴ uređuje opšti režim zaštite od diskriminacije na osnovu invaliditeta, postupak zaštite osoba izloženih diskriminaciji, mere koje država preuzima radi podsticanja ravnopravnosti i socijalne uključenosti osoba sa invaliditetom, kao i sudsku zaštitu. Ovaj zakon propisuje da izraz osobe sa invaliditetom označava osobe sa urođenom ili stečenom fizičkom, senzornom, intelektualnom ili emocionalnom onesposobljenošću koje usled društvenih ili drugih prepreka nemaju mogućnosti ili imaju ograničene mogućnosti da se uključe u aktivnosti društva na istom nivou sa drugima, bez obzira na to da li

172 Na primer: Direktiva 2000/78/EC, Direktiva 2006/54/EZ, Preporuka 86/379/EEC i dr.

173 („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006)

174 („Sl. glasnik RS“, br. 33/2006 i 13/2016), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_diskriminacije_osoba_sa_invaliditetom.html

moгу da ostvaruju pomenute aktivnosti uz upotrebu tehničkih pomagala ili službi podrške.

Niz zakona i podzakonskih akata sadrže antidiskriminacione odredbe i značajni su za ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom, na primer: Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o radu, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o pravima pacijenata, Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, Zakon o kretanju uz pomoć psa vodiča, Zakon o upotrebi znakovnog jezika, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o povlasticama u unutrašnjem putničkom saobraćaju invalidnih lica, Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima i drugi.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom¹⁷⁵ obezbeđuje ostvarivanje “posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa”. U okviru ove nadležnosti treba krenuti od utvrđivanja potreba, prioriteta i programa u ovoj oblasti i učesća osoba sa invaliditetom u odlučivanju o sadržaju, obimu i programima podrške (posebne mere u obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, u kulturi i sportu, npr. nabavka vozila za prevoz osoba sa invaliditetom, finansiranje personalnih asistenata i ličnih pratilaca, dnevni boravak, arhitektonska i komunikacijska pristupačnost i dr.).

127

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine¹⁷⁶ postavila je cilj izjednačavanje mogućnosti osoba sa invaliditetom u uživanju svih građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uz puno poštovanje njihovog dostojanstva i individualne autonomije,

175 „Sl. glasnik RS“ m, br. čl. 20, tačka 5

176 „Sl. glasnik RS“, broj 44/2020), dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/44/1/reg>

obezbeđivanja nezavisnosti, slobode izbora i pune i efektivne participacije u svim oblastima društvenog života u zajednici.

Praksa ombudsmana u slučajeveima kršenja prava osoba sa invaliditetom

U oblasti prava osoba sa invaliditetom i starijih, Zaštitnik građana je u 2019. godini razmatrao 125 predmeta, od čega je bilo 115 pritužbi građana i 10 predmeta pokrenutih po sopstvenoj inicijativi. Predmeti iz ove oblasti čine 3,82% ukupno razmatranih predmeta, a upućeno je 22 preporuke organima uprave. Ukazano je na 158 povreda prava, čiji se najveći deo odnosi na posebna prava u oblasti prava osoba sa invaliditetom i posebna prava starijih.

128

TABELA 26 – POSEBNA PRAVA U OBLASTI PRAVA OSOBA SA INVALIDITETOM I NJIHOV PROCENAT¹⁷⁷
KLASIFIKACIJA PRITUŽBI PREMA POVREDAMA PRAVA

Vrsta povređenog prava	procenat
Diskriminacija po osnovu invaliditeta	15,74%
Argitektonski pristup objektima	14,08%
Pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica	11,27%
Pravo na jednaku dostupnost usluga	9,86%
Pravo na invalidsku penziju	8,45%

¹⁷⁷ Preuzeto iz Redovnog godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana za 2019. godinu, str. 52, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godi%C5%A1njin%20izve%C5%A1taj%20za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf>

Pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica	7,04%
Prava lica ličenih poslovne sposobnosti	7,04%
Pravo na carinske i fiskalne olakšice	5,63%
Pravo na zapošljavanje i profesionalnu rehabilitaciju	4,23%
Pravo na olakšice i povlastice u javnom prevozu	4,23%
Pravo na ortopedska i druga pomagala	2,82%
Pravo na novčanu naknadu za telesno oštećenje	1,41%
Pravo na uključenost i odlučivanju	1,41%
Ukupno	100%

Zaštitnik građana je u Godišnjem izveštaju zaključio da se osobe sa invaliditetom u našoj zemlji svakodnevno suočavaju sa problemima koji ih onemogućavaju da ravnopravno ostvaruju priznata prava i budu ravnopravno uključene u društvo, te da su prisutni sistemski problemi koji onemogućavaju ostvarivanje njihovih prava, među kojima su najuočljiviji nedovoljno razvijena pristupačnost objekata javne namene, nezavršen proces deinstitutionalizacije, praksa potpunog lišavanja poslovne sposobnosti, siromaštvo i socijalna isključenost.

Pristupačnost, kao jedan od osnovnih preduslova za ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom u svim oblastima društvenog života, nije dovoljno razvijena a mnoge javne ustanove, objekti, površine, usluge i informacije i pored postojećeg zakonskog okvira, ostaju nepristupačne osobama sa invaliditetom i utiču na teškoće u kretanju i komunikaciji. Zaštitnik građana je ovom problemu 2018. godine posvetio Poseban izveštaj „Pristupačnost za sve“. Nekoliko posebnih preporuka odnosi se

na jedinice lokale samouprave i to na potrebu jačanja njihovih kapaciteta kroz kontinuiranu edukaciju zaposlenih, povezivanje i umrežavanje različitih aktera i ključnih saradnika u procesu strateškog planiranja i realizaciji akcionih planova. Lokalne samouprave treba da preduzimaju sve mere iz svoje nadležnosti koje osobama sa invaliditetom omogućavaju nesmetani prijem informacija namenjenih javnosti u primerenom obliku i odgovarajućoj tehnologiji, kao i mere za obezbeđenje tumačenja znakovnog jezika u postupku pred organima državne uprave. Preporučeno je uvođenje pristupačnog javnog prevoza, zatim, elektronske pristupačnosti zvaničnih internet prezentacija slepim i slabovidim osobama, te obezbeđenje na internet prezentacijama posebnog servisa za podnošenje prijave zbog nepoštovanja standarda pristupačnosti prilikom izgradnje, rekonstrukcije i adaptacije objekata u javnoj upotrebi. Jedinicama lokalne samouprave preporučeno je da obezbede institucionalni okvir kao i neophodna finansijska sredstva za kvalitetniju i sveobuhvatnu participaciju organizacija civilnog društva u procesu implementacije svih standarda pristupačnosti na lokalnom nivou.

Iako imaju relativno ograničene kapacitete u pogledu mogućnosti za prikupljanje podataka i sprovođenje istraživanja o pristupačnosti objekata u javnoj upotrebi, komunikacijama i uslugama koje se pružaju osobama sa invaliditetom, pojedini lokalni ombudsmani su uspostavili praksu da organima lokalne samouprave ukazuju, osim na njihove zakonske obaveze i na potrebu podizanja svesti javnosti o položaju osoba sa invaliditetom i o zabrani diskriminacije. Na ovakav zaključak upućuje i primer aktivnosti ombudsmana Grada Novog Sada koji se dve godine uzastopno bavio problemom pristupačnosti u Novom Sadu, što je potvrda opravdanosti držanja ovog pitanja visoko u prioritetima ombudsmana. Oba puta istraživanje je sprovedeno po sopstvenoj inicijativi.

Primer 1: Ombudsman je istraživanje o dostupnosti saobraćajnica u Gradu Novom Sadu osobama sa invaliditetom sproveo sa ciljem utvrđivanja koliko su pešački pre-

lazi i trotoari u gradu dostupni osobama sa invaliditetom, da rezultati istraživanja budu predloženi nadležnim institucijama radi preduzimanja mera iz njihove nadležnosti za poboljšanje položaja i zadovoljavanje svakodnevnih potreba osoba sa invaliditetom. Istraživana je dostupnost pešačkih prelaza i trotoara, postojanje rampi za pristup trotoaru i postojanje taktilnih ploča za olakšano kretanje slabovidih i slepih osoba u širem centru grada. Ombudsman je zaključio da je situacija zadovoljavajuća u pogledu dostupnosti saobraćajnica osobama koje se otežano kreću, ali da su taktilne ploče postavljene na vrlo malom delu saobraćajnica, većinom na raskrnicama, ali ne i duž ulica. Rezultati su predstavljeni u vidu mape koja će nakon tehničke dorade biti dostupna na sajtu Lokalnog ombudsmena Grada Novog Sada.¹⁷⁸

Primer 2: Istraživanje o pristupačnosti institucija osobama sa invaliditetom – rampe za osobe sa invaliditetom¹⁷⁹ je ombudsman Grada Novog Sada sproveo kako bi se utvrdilo da li je na objektima organa uprave izvršena tehnička adaptacija, uviđom na licu mesta, odnosno fotografisanjem ulaza u objekte gradskih organa. Upitnik za svaki objekat sadrži sledeća pitanja:

131

Da li je ulaz prilagođen osobama sa invaliditetom?

Ukoliko postoji, koji tip rampe je instaliran?

U kakvom funkcionalnom, bezbednosnom i vizuelnom stanju su rampe?

Ukoliko postoji, da li je omogućen pristup osobama sa invaliditetom u šalter sale?

Ukoliko je objekat viši po spratnosti od prizemnog objekta, da li postoji lift?

178 Dostupno na: http://www.zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izvestaj_lokalnog_ombudsmena_za_2019._godinu.pdf

179 Ombudsman Novog Sada se pozvao na odredbu člana 13 tačka 1 Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom („Sl. glasnik RS“, br. 33/2006 i 13/2016) koji zabranjuje diskriminaciju na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama.

Istraživanja je pokazalo da više od 60% gradskih organa ima ulaze koji su prilagođeni osobama sa invaliditetom, odnosno rampe. U objektima koji imaju rampe, one nisu u zadovoljavajućem stanju i treba ih popraviti. Više od 60% višespratnih objekata nema lift. Iako je poslednjih godina učinjen pomak u pristupačnosti gradskim organima, ombudsman je ocenio da stanje nije zadovoljavajuće i preporučio organima Grada Novog Sada da izvrše rekonstrukciju, dogradnju i adaptaciju prilaza kako bi bili dostupni osobama sa invaliditetom, čime bi se uskladilo pravno i faktičko stanje i ostvarila ravnopravnost osoba sa invaliditetom u pogledu dostupnosti usluga i pristupa svim objektima organa Grada Novog Sada.¹⁸⁰

132

Jedno od područja u kojem osobe sa invaliditetom trpe diskriminaciju jeste profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje. Republika Srbija je ovu oblast regulisala 2009. donošenjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹⁸¹ kojim se uređuju: podsticaji za zapošljavanje radi stvaranja uslova za ravnopravno uključivanje osoba sa invaliditetom na tržište rada; procena radnih sposobnosti; profesionalna rehabilitacija; obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom; uslovi za osnivanje i obavljanje delatnosti preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i drugih posebnih oblika zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom; druga pitanja od značaja za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

Dve godine posle usvajanja Zakona, Pokrajinski ombudsman je sproveo istrživanje o njegovoj primeni u organima uprave na teritoriji AP Vojvodine¹⁸² koje je poka-

180 Dostupno na: http://www.zastitnikgradjana.novisad.rs/sites/default/files/izveshtaj_za_2018._godinu.pdf

181 „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009 i 32/2013), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_profesionalnoj_rehabilitaciji_i_zaposljavanju_osoba_sa_invaliditetom.html

182 Izvor: Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman/Istraživanja, Primena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom u organima uprave AP Vojvodine i organima uprave jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine, str. 9-12, dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/392/Izvestaj-OSI%20zaposljavanje_ml.pdf

zalo da su osobe sa invaliditetom u proseku činile oko 2% zaposlenih u pokrajinskim i organima lokalnih samouprava, te ustanovama i preduzećima čiji je osnivač AP Vojvodina.¹⁸³ Od usvajanja Zakona, samo 12 organa/ustanova/preduzeća zasnovalo je radni odnos sa osobom sa invaliditetom. Razlozi za ovakvo stanje bili su, prema oceni ombudsmana, predrasude poslodavaca prema osobama sa invaliditetom, nepristupačno okruženje, neprilagođena radna mesta i uslovi rada, nedovoljna aktivnost i motivisanost osoba sa invaliditetom da traže posao i budu radno angažovane, ali i njihov obrazovni status. Pokrajinski ombudsman je preporučio poslodavcima u državnom i javnom sektoru da organizuju obuke u cilju boljeg informisanja o zakonskim obavezama a takođe o položaju i pravima osoba sa invaliditetom, značaju uvođenja posebnih mera i drugim mogućnostima za unapređenje njihovog položaja. Deceniju kasnije, uprkos napretku i sprovođenju mera koje treba da omoguće i podstaknu zapošljavanje osoba sa invaliditetom, u javnom sektoru i dalje nailaze na prepreke u ostvarivanju prava o čemu svedoči primer postupanja Zaštinika građana Republike Srbije.

133

Primer 3: Postupanje Zaštinika građana RS po pritužbi zbog naplate procene radne sposobnosti za žene sa invaliditetom. Zaštiniku građana se 2020. godine obratila građanka navodom da zdravstvena ustanova od nje zahteva da plati proceduru procene radne sposobnosti, iako je osoba sa invaliditetom i u stanju socijalne potrebe. Tokom postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada koji je pokrenuo Zaštinik građana, zdravstvena ustanova je konstatovala da je na štetu građanke načinjen propust i bez odlaganja ovaj propust otklonila i omogućila da građanka obavi procenu radne sposobnosti bez troškova, kako zakon i nalaže.

¹⁸³ Podaci su dobijeni od 736 pokrajinskih i lokalnih organa uprave, javnih ustanova i preduzeća u kojima je bilo zaposleno 9237, od kojih je bilo samo 225 osoba sa invaliditetom, a od njih čak 125 zaposleno u Javnom preduzeću Vojvodina šume.

Zaštitnik građana ukazuje da organi javne vlasti treba da pokažu posebnu osetljivost i postupaju, kako je navedeno „u susret” osobama sa invaliditetom, kako bi se u što većoj meri otklonile ili makar ublažile posledice prepreka koje osobama sa invaliditetom - a posebno ženama sa invaliditetom - otežavaju puno uživanje garantovanih ljudskih prava i sloboda.¹⁸⁴

Jedan od raširenih vidova posredne diskriminacije osoba sa invaliditetom ogleda u nedostatku odgovarajućih usluga podrške, uključujući personalne asistente, tumače, usluge dnevnih centara, pomoći u kući i sl.¹⁸⁵ Pritužbe osoba sa invaliditetom u vezi sa uslugom personalne asistencije bile su povod ombudsmanu u Nišu da pokrene postupak po sopstvenoj inicijativi za izmenu lokalnog propisa koji bi unapredio uslugu personalne asistencije za osobe sa invaliditetom.

134

Primer 4: Zaštitnik građana Grada Niša uputio je Gradskom veću inicijativu za izmene i dopune odluke o pravima u oblasti socijalne zaštite na teritoriji Grada. Preporučeno je da se odlukom:

- u delu utvrđenih prava, u članu 4. proširi i za uslugu socijalne zaštite i materijalne podrške – personalnih asistenata;
- jasno definišu kriterijumi za ostvarivanje prava na uslugu personalnih asistenata, kroz:
 - standarde i bodovne liste za osobe sa invaliditetom kao korisnike prava,
 - period i način korišćenja usluge, formiranje komisije koja će vršiti bodovanje i predlagati korisnike;

184 Dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.rs/index.php?limitstart=24&limit=4>

185 Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji osoba sa invaliditetom, 2013. str.59, dostupno na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Poseban%20izvestaj%20-%20osobe%20sa%20invaliditetom%20FINAL%209.5.2013.pdf

- način izbora samih personalnih asistenata koji će obavljati usluge.

U obrazloženju je navedeno da je zaštitnik utvrdio po osnovu obraćanja/pritužbi građana i neposrednog saznanja sa sednice Saveta Gradonačelnika za osobe sa invaliditetom da se od 2007. godine sprovode aktivnosti na promociji samostalnog života osoba sa invaliditetom i pružaju usluge personalne asistencije uz finansijsku podršku donatora i lokalne samouprave. Potreba za ovom uslugom je konstantna, a javlja se veći broj osoba zainteresovanih za uslugu nego što je planirano finansijskih sredstava za ove potrebe. Oni koji su ostali bez usluge smatraju propustom to što ne dobijaju obrazloženu odluku, nepoznati su im kriterijumi, ko odlučuje o njihovom pravu i izboru personalnih asistenata. Na osnovu informacija koje je dobio ombudsman, proističe da pravo na ostvarivanje usluge personalnih asistenata nije regulisano odlukom kojom bi bio propisan način za ostvarivanje ovog prava zbog čega je uputio mišljenja o uvođenju ove usluge u Odluku o pravima iz oblasti socijalne zaštite koja će se finansirati iz budžeta Grada.¹⁸⁶

135

Istraživanja i dostupni podaci ukazuju na to da su žene sa invaliditetom u lošijem položaju u odnosu na muškarce i žene bez invaliditeta, kao i u odnosu na muškarce sa invaliditetom. Iako su sve osobe sa invaliditetom izložene visokom riziku od siromaštva, posebno su ugrožene žene sa invaliditetom jer su siromašnije od muškaraca, češće su nezaposlene, ekonomski zavisne, imaju manju mogućnost pristupa novim tehnologijama, češće su žrtve nasilja i sl. Pristup zdravstvenim uslugama, posebno ginekološkim, za žene sa invaliditetom, takođe je velik problem sa kojim se one suočavaju.¹⁸⁷ Problem pristupačnosti zdravstvenih usluga ženama sa invaliditetom bio je u žiži Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana.

186 Dostupno na: <https://www.gu.ni.rs/wp-content/uploads/120423o.pdf?pismo=lat>

187 Isto, str. 59

Primer 5: Postupanje po sopstvenoj inicijativi – istraživanje o ostvarivanju zdravstvene zaštite žena sa invaliditetom koje je Pokrajinski ombudsman proveo 2018. godine. Rezultati pokazuju da ima mnogo prepreka u pružanju pristupačnih i prilagođenih usluga koje proizilaze iz nedostataka u samom zdravstvenom sistemu (nedostatak medicinskog osoblja i čekanje na specijalističke preglede), zbog nevidljivosti žena sa invaliditetom u okviru zdravstvenog sistema, nedostatka razumnog prilagođavanja usluga (npr. zakazivanja pregleda u dva povezana termina), zatim nepristupačnosti zgrada i prostorija, nedostatka odgovarajuće opreme (npr. hidraulični ginekološki stolovi), neregularnosti prilagođavanja usluge ženama sa invaliditetom (npr. asistencija prilikom pregleda, tumači za znakovni jezik, nepostojanje informativnih materijala u prilagođenim formatima i drugo) ali i nedovoljne osetljivosti i informisanosti zdravstvenih radnika i radnica koji imaju predrasude prema ženama sa invaliditetom. Pokrajinski ombudsman je, imajući u vidu navedene prepreke, zaključio da je potrebno da sve zdravstvene ustanove budu arhitektonski pristupačne, sa najmanje jednim toaletom koji mogu da koriste žene sa invaliditetom. Zatim, da je potrebno da usluge zaštite reproduktivnog zdravlja budu pristupačne i dostupne, uključujući i dostupnost hidrauličnih ginekoloških stolova, prepoznavanje žena sa invaliditetom kod zakazivanja pregleda, vođenje evidencije, kao i prilagođavanje termina i trajanja pregleda. Deo preporuka odnosi se na dodatnu edukaciju i senzibilisanje ginekologa/ginekološkinja i drugih medicinskih radnika/radnica o različitim oblicima invaliditeta, kao i adekvatnog, podržavajućeg i nediskriminatornog odnosa prema ženama sa invaliditetom. Ukazano je na potrebu saradnje sa ženskim organizacijama na unapređenju preventivnih ginekoloških pregleda, organizovanja kampanja pozivanja žena sa invaliditetom na preventivne sistematske preglede, omogućavanje asistencije ženama sa invaliditetom

koje borave u bolnici, tumače za znakovni jezik i na kraju informativne materijale o preventivnim pregledima, trudnoći, reproduktivnom zdravlju, uslugama.¹⁸⁸

Primer 6: Postupanje po pritužbi i saradnja među institucijama ombudsmana iz 2018. godine. Zaštitniku građana Grada Pančeva podneta je pritužba zbog realizacije pomoći u kući teško bolesnoj i nepokretnoj osobi. Suština problema bio je nedovoljan broj gerontodomaćica zbog čega postoje liste čekanja za ovu vrstu socijalne zaštite, kao i ograničena finansijska sredstva za finansiranje ove usluge. Iako ombudsman nije pronašao nepravilnost u radu Sekretarijata za javne službe i socijalna pitanja u postupku po podnetoj pritužbi, ustanovio je da uočeni problem spada u tzv. kategoriju problema koje treba sistemski rešavati. Pošto ovu vrstu usluge pruža Gerontološki centar Pančevo čiji je osnivač AP Vojvodina, Zaštitnik građana Pančeva obratio se Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu sa kojim je za 2019. godinu dogovoreno sprovođenje analize problema nedostatka usluge podrške gerontodomaćica, definisanje odgovarajućih mera, kao i preporuka za njihovo sprovođenje. U međuvremenu, Pokrajinski ombudsman obavestio je pančevačkog ombudsmana da je posredovao kod lokalnih samouprava u smislu dostupnosti ove usluge većem broju građana i građanki.¹⁸⁹

137

Ombudsman ima mogućnost da organizuje edukativne aktivnosti koje će biti i u funkciji pružanja saveta o mogućnostima zaštite prava građana i građanki u svim aspektima života u lokalnoj zajednici, o čemu govori sledeći primer.

Primer 7: Postupanje po sopstvenoj inicijativi radi povećanja dostupnosti informacija o pravima osoba sa invaliditetom. Zaštitnik građana Grada Subotice je u svojoj praksi došao do zaključka da građani nedovoljno poznaju prava u socijalnoj zaštiti.

188 Dostupno na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/2125/2019-1-18_%20ISTRAZIVANJE%20ZENE%20SA%20INVALIDITETOM%20I%20ZDRAVLJE_CIR-FINAL.pdf

189 Dostupno na: <http://www.pancevo.rs/sadrzaj/uploads/2019/07/Godisnji-izvestaj-o-aktivnosti-ma-Zastitnika-gradjana-grada-Panceva-za-2018.-godinu.pdf>

Zbog toga je osmislio Vodič kroz prava i subvencije namenjene osobama sa invaliditetom, penzionerima sa nižim primanjima, socijalno ugroženim osobama i deci na teritoriji grada. Ovaj Vodič je obuhvatio sva prava utvrđena Zakonom o socijalnoj zaštiti, prava koja osigurava Republika Srbija, Grad Subotica, kao i prava iz Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, a posebno su prikazane subvencije koje obezbeđuju republička i gradska javna preduzeća i ustanove. Ovaj Vodič je objavljen na sva tri jezika koja su u službenoj upotrebi u Gradu Subotici i dostupan je građanima na službenoj internet prezentaciji grada: (<http://www.subotica.rs/index/page/id/8056/lg/sr/>).¹⁹⁰

190 Dostupno na: http://www.subotica.rs/documents/pages/3173_1.pdf

Zaključci i preporuke

Zaštitnik građana/ombudsman spada u kontrolne, nezavisne institucije koje su od velikog značaja za zaštitu građana/građanki od lošeg rada uprave. Značaj lokalnih ombudsmana ogleda se u njihovoj većoj dostupnosti građanima/građankama, boljem uvidu u moguće izvore i pozadinu uočenih problema u lokalnoj sredini. Ombudsmanu su pristupačniji lokalni statistički podaci, mediji i lokalne organizacije civilnog društva koje u svom radu može da koristi i tako doprinese pronalaženju boljih i primerenijih rešenja za probleme na koje u pritužbama ukazuju građani/građanke.

Zaštita ljudskih prava i problemi sa kršenjem propisa, procedura kao i narušavanje principa dobre uprave je uobičajeni krug poslova koji obavlja ombudsman, ali praksa nameće delovanje na poljima kao što su zaštita prava deteta, prava nacionalnih manjina, rodna ravnopravnost, zaštita osoba sa invaliditetom i drugih višestruko diskriminisanih grupa.

Lokalni ombudsman ima mogućnost da neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i usklađenog pravnog sistema koji se odnosi na ljudska prava. To podrazumeva: (1) da ombudsman daje inicijativu za izmenu i dopunu propisa i opštih akata; (2) da podstiče donošenje novih propisa i drugih opštih akata i da (3) daje mišljenja gradskom/opštinskom veću na nacrt propisa ili opšteg akta kada se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu i unapređenje prava građana, odnosno rodne ravnopravnosti, osoba sa invaliditetom i drugih osetljivih grupa građana.

Nezavisnu i nepristrasnu istragu, odnosno vođenje postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava sprovode svi ombudsmani u lokalnim samoupravama i povodom njega izdaju preporuke, mišljenja, ili predloge. Takvim postupkom

obezbeđeno je otklanjanje različitih nezakonitosti i nepravilnosti u radu uprave, kao i otklanjanje povreda ljudskih prava odnosno prava građana, između ostalog u oblasti rodne ravnopravnosti, ali i zaštiti osoba sa invaliditetom, odnosno za zaštitu i unapređenje prava građana i građanki, kao i kontrolu uprave s obzirom na nadležnosti lokalne samouprave.

Kompleksna pitanja kojima se bave lokalni ombudsmani zahteva podizanje njihovih kapaciteta, ne samo za postupanje po pritužbama građana/građanki, nego i za sprovođenje nezavisnih istraživanja i studija, pripremanje priručnika, ali i promotivnog materijala i obaveštenja koja treba da utiču na javnost i upravu čiji rad ombudsman kontroliše i unapređuje i na taj način sprečava povrede prava.

140

Saradnja lokalnih ombudsmana može da doprinese prevazilaženju izazova zbog nedostatka kapaciteta svakog pojedinačnog ombudsmana. Veliki deo poslova i zadataka (pojedinačni složeniji projekti, obuke, savetovanja, uvođenje novina u radu itd.) ombudsmani mogu da obavljaju zajedno u okviru udruženja koje već preduzima različite aktivnosti u razmeni iskustva, obuka, savetovanja, pa i rešavanje pitanja zakonske i druge regulative važnih za njihov rad.

Javnost i mediji su snažan instrument podrške u radu lokalnog ombudsmana zbog čega je važno da se razvijaju različiti kanali komunikacije sa građanima/građankama i novinarima, od Web prezentacije, preko redovnih obaveštenja za javnost i konferencija za novinare, do organizovanja različitih skupova posvećenih zaštiti ljudskih prava, zajedničkih skupova sa lokalnim organima, ustanovama i organizacijama civilnog društva o kršenju i zaštiti prava građana i građanki u lokalnoj zajednici.

Oblast rodne ravnopravnosti nije u dovoljnoj meri prepoznata kao polje delovanja lokalnih ombudsmana, pre svega u klasifikovanju pritužbi, ali ni u njihovom svakodnevnom postupanju, iako se u pritužbama navode kršenja prava na osnovu

pola i ličnih svojstava koja su u vezi sa polom, kao što su bračni i porodični status, trudnoća i materinstvo, roditeljstvo, seksualna orijentacija i rodna pripadnost.

Iskustvo u postupanju ombudsmana potvrđuje da nerazumevanje načela ravnopravnosti, nedovoljno poznavanje propisa koji uređuju ovu oblast, rasprostranjenost stereotipa i predrasuda u lokalnim organima uprave doprinose kršenju ljudskih prava građana i građanki i održavanju neravnopravnosti žena i muškaraca.

Zaštita i unapređenje ravnopravnosti polova, kao jedne od osnovnih vrednosti ustavnog poretka Republike Srbije, definisani su odredbama Zakona o ravnopravnosti polova koji obavezuje organe javne vlasti na svim nivoima da prate ostvarivanje ravnopravnosti zasnovane na polu u svim oblastima društvenog života i da razvijaju aktivnu politiku jednakih mogućnosti u svim oblastima društvenog života. To podrazumeva ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka koje su od uticaja na njihov položaj, a takođe i usvajanje posebnih mera za postizanje ravnopravnosti koje se ne smatraju diskriminacijom ni povredom načela jednakih prava i jednakih mogućnosti.

141

Uspostavljanje odgovarajućeg institucionalnog i pravnog okvira za postizanje rodne ravnopravnosti zahteva mehanizme rodne ravnopravnosti koji obuhvataju instrumente, institucije i mehanizme za zaštitu rodne ravnopravnosti.

Jedan od glavnih mehanizama zaštite rodne ravnopravnosti predstavljaju nezavisna tela – Zaštitnik građana Republike Srbije i zaštitnici, odnosno ombudsmani na pokrajinskom i lokalnom nivou, koji imaju strateški značaj jer svojim delovanjem imaju mogućnost da „utiču i na izmene zakona i prakse, te tako i na postizanje i na poštovanje rodne ravnopravnosti“

Lokalni ombudsman postupa po pritužbama građana i građanki u slučajevima kršenja prava, ili to čini po sopstvenoj inicijativi kada dođe do saznanja o mogućoj povredi prava.

U postupcima kontrole rada organa uprave, lokalni ombudsman treba da se rukovodi i načelima rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnostima, zbog čega je važno da koristi i svoju edukativnu ulogu i ukazuje na propisana prava i obaveze u oblasti rodne ravnopravnosti, prati primenu propisa i aktivno učestvuje davanjem mišljenja u procesu donošenja svih akata koji se odnose na ravnopravnost polova, odnosno rodnu ravnopravnost.

Ombudsmani se susreću sa slučajevima diskriminatorne prakse u organima čiji rad kontrolišu, najčešće skrivene i teško prepoznatljive zbog široko rasprostranjenih stereotipa i predrasuda, ali i zato što se pojedini postupci i situacije ne doživljavaju kao diskriminacija, jer su duboko ugrađeni u temelje društva i dovode do strukturalne diskriminacije. Zato je od izuzetne važnosti da lokalni ombudsmani razvijaju znanja i veštine za prepoznavanje i dokazivanje kršenja prava na osnovu pola.

142 Mali broj pritužbi koje se odnose na ravnopravnost polova, odnosno rodnu ravnopravnost, evidentiranih kod lokalnih ombudsmana, mogu biti posledica neprepoznavanja kršenja prava na osnovu pola i rodne pripadnosti, bračnog i porodičnog statusa i diskriminacije po tim osnovama u postupanju organa uprave, pa i u samom ombudsmanu, zatim, posledica klasifikacije i/ili nedostatka klasifikacije pritužbi, nerazvrstavanja i evidentiranja prema polu podnosioca pritužbe.

U dostupnim izveštajima o radu lokalnih ombudsmana pritužbe su klasifikovane prema organima, ali ne i prema polu podnosioca i vrsti povrede prava, dok je na internet prezentacijama prikazan tek po neki primer postupanja koji se odnosi na ravnopravnost polova/rodnu ravnopravnost.

Problem nedovoljnog broja evidentiranih pritužbi koje se mogu svrstati u oblast rodne ravnopravnosti bi mogao da se reši, pre svega, razvrstavanjem pritužbi prema polu i vođenjem rodne statistike, a zatim prethodnom proverom na osnovu liste pitanja koja treba da pomognu u traženju odgovora da li je došlo do povrede

prava na osnovu pola/rodne pripadnosti. Iako klasifikovanje pritužbi nije obavezno, ono je moguće i poželjno jer doprinosi kvalitetu analize povrede ljudskih prava i sloboda u lokalnoj zajednici, a povratno i na postupanje ombudsmana prilikom prijema, sprovođenja istrage i upućivanja mišljenja i preporuka organima uprave, kao i promotivnim i edukativnim aktivnostima.

Postoji razlika u iskustvu lokalnih ombudsmana, njihovim kapacitetima i resursima kojima raspolažu, zbog čega pojedini uspevaju samo da odgovore na zahteve, odnosno pritužbe građana i građanki, dok oni ombudsmani koji imaju zamenike i službu uspevaju da istražuju, da pokreću samostalno inicijative kao i da sistematičnije vode kampanje, organizuju različite vidove aktivnosti i događaja da bi skrenuli javnosti pažnju na probleme ili procese kao što je položaj diskriminiranih grupa stanovništva u koje se ubrajaju žene, osobe sa invaliditetom i drugi.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom uređuje opšti režim zaštite od diskriminacije na osnovu invaliditeta, a antidiskriminacione odredbe sadrže mnogi zakoni i podzakonska akta, dok Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da opština, preko svojih organa obezbeđuje ostvarivanje “posebnih potreba osoba sa invaliditetom i zaštitu prava osetljivih grupa”.

Osobe sa invaliditetom svakodnevno se suočavaju sa problemima koji ih onemogućavaju da ravnopravno ostvaruju priznata prava i budu ravnopravno uključene u društvo, među kojima su nepristupačnost objekata javne namene, nezavršen proces deinstitutionalizacije, praksa potpunog lišavanja poslovne sposobnosti, siromaštvo, socijalna isključenost, diskriminacija u oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, kao i nedostatak odgovarajućih usluga podrške, uključujući personalne asistente, tumače, usluge dnevnih centara, pomoći u kući i sl.

Žene sa invaliditetom su u lošijem položaju u odnosu na muškarce i žene bez invaliditeta, kao i u odnosu na muškarce sa invaliditetom. Iako su sve osobe sa invaliditetom

izložene visokom riziku od siromaštva, posebno su ugrožene žene sa invaliditetom jer su siromašnije od muškaraca, češće su nezaposlene, ekonomski zavisne, imaju manju mogućnost pristupa novim tehnologijama, češće su žrtve nasilja, otežan im je pristup zdravstvenim uslugama, posebno ginekološkim uslugama i dr.

Pored razmatranja pritužbi osoba sa invaliditetom, lokalni ombudsmani bi i pored relativno ograničenih kapaciteta u pogledu mogućnosti za prikupljanje podataka i sprovođenje istraživanja na primer, o pristupačnosti objekata u javnoj upotrebi, komunikacijama i uslugama koje se pružaju osobama sa invaliditetom u gradskim i seoskim sredinama, trebalo da se bave diskriminacijom osoba sa invaliditetom u svojoj lokalnoj zajednici i svojim preporukama ubrzaju promene.

Ombudsmani treba stalno da ukazuju organima lokalne samouprave, osim na njihove zakonske obaveze i na potrebu podizanja svesti javnosti o položaju osoba sa invaliditetom, i zabrani diskriminacija na osnovu invalidnosti.

144

Preporuke

1. Ombudsman/zaštitnik građana spada u kontrolne, nezavisne institucije koje su od velikog značaja za zaštitu građana od lošeg rada uprave zbog čega treba povećavati njegove kapacitete, posebno za postupanje u oblasti zaštite prava deteta, nacionalnih manjina, rodne ravnopravnosti, osoba sa invaliditetom i drugih diskriminiranih grupa.
2. Unaprediti kapacitete lokalnih ombudsmana za upućivanje inicijativa za izmenu i dopunu propisa i opštih akata, donošenje novih propisa i drugih opštih akata, upućivanje mišljenja gradskom/opštinskom veću na nacrt propisa ili opšteg akta kada se njima uređuju pitanja od značaja za zaštitu i

unapređenje prava građana, odnosno rodne ravnopravnosti, prava osoba sa invaliditetom i dr.

3. Potrebno je uvođenje rodne statistike u sve evidencije koje vode lokalni ombudsmeni.
4. Unaprediti klasifikovanje pritužbi i obraćanja građana/građanki prema polu podnosioca i vrsti povrede prava i organa na čiji rad se žale građani.
5. Unaprediti klasifikovanje pritužbi/obraćanja po njihovoj sadržini i uvesti oblast rodne ravnopravnosti.
6. Uvesti kontrolnu listu za prepoznavanje povrede prava na osnovu pola/rodne pripadnosti i rodne diskriminacije - testiranje pritužbe iz ugla rodne ravnopravnosti - pol podnosioca pritužbe, vrsta prava koje je povređeno, područja povrede prava (rad, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita i dr.), diskriminatorno ponašanje organa na osnovu iskaza podnosioca/podnositeljke pritužbe, oblika povrede prava i pokazatelja povrede prava.
7. Unaprediti dostupnost građanima/građankama slučajeva/pritužbi po kojima je postupano i ishod postupanja.
8. Uspostaviti saradnju ombudsmana sa: a) mehanizmima za rodnu ravnopravnost; b) telima za osobe sa invaliditetom; c) specijalizovanim organizacijama za zaštitu ljudskih prava, ženskim organizacijama, organizacijama osoba sa invaliditetom; d) sa lokalnim i regionalnim medijima.
9. Osposobljavati lokalne ombudsmane da intenzivnije saraduju sa medijima i razvijaju različite kanale komunikacije sa građanima/građankama i novinarima, od Web prezentacije, preko redovnih obaveštenja za javnost i konferencija za novinare, do organizovanja različitih skupova posvećenih zaštiti ljudskih prava, zajedničkih skupova o kršenju i zaštiti prava građana/

građanki u lokalnoj zajednici sa lokalnim organima, ustanovama i organizacijama civilnog društva.

10. U okviru Udruženja ombudsmana Srbije unaprediti razmenu primera prakse u postupanju po pritužbama i po sopstvenoj inicijativi za zaštitu prava građana i lošeg postupanja organa lokalne samouprave i primere prikazati na internet prezentaciji Udruženja.

Literatura

1. Antonijević, Z. (2011.): Rodna ravnopravnost u Evropskoj uniji, zakonodavstvo i sudska praksa, Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije, Beograd, dostupno na: <https://mail.uts.org.rs/images/stories/rodnaravnopravnost.pdf>
2. Ćopić, S. (2016.): Rodna ravnopravnost u Srbiji: stanje i perspektive, Beograd dostupno na: https://www.iksi.ac.rs/izdanja/rodna_ravnopravnost_u_srbiji_stanje_i_perspektive.pdf
3. Đorđević, S. i dr. (2011.): Kapaciteti i potencijali institucije lokalnog ombudsmana u Srbiji sa istraživanjem, Beograd, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/95111.pdf>
4. Đurić, I. i Mrvaljević Nišavić, S. (2013.): Pregovaračka poglavlja 23 i 24, GIZ Projekat za pravnu reformu u Srbiji, Beograd, dostupno na: [https://www.mpravde.gov.rs/files/GIZ_Vodic%20za%20novinare_za%20web%20\(1\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/GIZ_Vodic%20za%20novinare_za%20web%20(1).pdf)
5. Evropska povelja o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou, dostupno na: http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2013_09/Povelja_WEB_2_strane.pdf
6. Jarić, V. i Radović, N. (2010.): Rečnik rodne ravnopravnosti, Beograd, dostupno na: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/Recnik_Rodne_Ravnopravnosti.pdf
7. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), („Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori”, broj 11/81)

8. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine sa Akcionim planom za period od 2016. do 2018, godine, „Službeni glasnik RS“ br. 42/2016 dostupno na: <https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim>
9. Opcioni protokol uz CEDAW konvenciju, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 13/2002
10. Pajvančić, M. (2008.): Pravni okvir ravnopravnosti polova, Novi Sad, dostupno na: <https://ravnopravnost.org.rs/wp-content/uploads/2017/03/1-Pravni-okvir-ravnopravnosti-polova.pdf>
11. Pajvančić, M. i dr. (2020.) Rodna analiza odgovora na covid 19 u Republici Srbiji, <https://www.osce.org/sr/mission-to-serbia/459412>
12. Pekinška deklaracija i platform za delovanje, dostupno na: file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/04-pekinska_deklaracija_i_platforma_delovanja.pdf
13. Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskom zaštitniku građana - ombudsmanu, „Sl. list AP Vojvodine“ br. 37/2014, 40/2014 – ispr. i 54/2014
14. Pokrajinska skupštinska odluka o ravnopravnosti polova, („Službeni list APV“, br. 14/04, 18/09)
15. Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije (2013) Beograd, IRZ, dostupno na: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/Prakticni%20uvod%20u%20evropske%20standarde%20protiv%20diskriminacije.pdf>

16. SeCons Grupa za razvojnu inicijativu i Razvojna agencija EDA (2013): Rodna ravnopravnost na lokalnim nivou – priručnik, Beograd, dostupno na: <https://www.secons.net/files/publications/85-publication.pdf>
17. Strategija Evropske Unije za rodnu ravnopravnost od 2020-2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN>
18. Todorov, D. ur. (2009.) Život bez nasilja – Mreža institucija u AP Vojvodini, Novi Sad
19. Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006
20. Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom, („Sl. glasnik RS“, br. 113/2017 i 50/2018, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-finansijskoj-podrsci-porodici-sa-decom.html>
21. Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 40a („Sl. glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003-odluka USRS, 72/2003-dr.zakon, 75/2003-ispr.dr.zakon, 18/2004, 101/2005-dr.zakon, 85/2005,-dr.zakon, 28/2011-odluka US, 36/2011, 104/2009-dr.zakon, 12/2020 i 68/2020; Zakon o lokalnim izborima, čl. 20, st.3 („Sl. glasnik RS“, br.129/2007, 34/2010-odluka US, 54/2011, 12/2020, 16/2020-autentično tvačenje i 68/2020, dsotupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnim_izborima.html
22. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018
23. Zakon o potvrđivanju Konvencije Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 1/2010), dostupno na: http://www.podaci.net/_gSRB/propis/Konvencija_Medjunarodne_organizacije/K-morbzm01v1001.html
24. Zakon o ravnopravnosti polova, “Sl. glasnik RS”, br. 104/2009

25. Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena („Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori br. 11/81), dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_o_eliminisanju_svih_oblika_diskriminacije_zena.html
26. Zakon o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 156 o jednakim mogućnostima i jednakom tretmanu radnika i radnica („Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori“, br. 7/78), dostupno na: http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%20156%20Konvencija%20o%20radnicima%20sa%20porodicnim%20obavezama,%201981.pdf
27. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 52/2021
28. Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009
29. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, čl. 5 („Sl. glasnik RS“, br. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 - др. закон, 113/17), dostupno na: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9234_zakon_o_zapo_ljavanju_i_osiguranju_zaj_slaj_nezaposlenosti.pdf
30. Zakon o zaštitniku građana, „Sl. glasnik RS“ br. 79/2005 i 54/2007

Internet izvori

<https://www.ombudsman.rs>

<https://www.ombudsmanapv.org>

<http://zastitnikgradjana.novisad.rs>

http://www.subotica.rs/documents/pages/11901_2019_cp.pdf

<https://www.kraljevo.rs/wp-content/uploads/2020/10/REDOVAN-GODISNJI-IZVESTAJ-LOKALNOG-OMBDUSMANA.pdf>

<http://www.zrenjanin.rs/uploads/files/2020%20godina/Sednice%20GV/2020/02/28.pdf>

http://www.subotica.rs/documents/pages/11901_2019_cp.pdf

<https://www.btopola.org.rs/sites/default/files/ombudsman/izvestaj%20ombudsman%202017.pdf>

<https://www.gu.ni.rs/wp-content/uploads/141217-zastitnik.pdf?pismo=lat>

<http://www.pancevo.rs/sadrzaj/uploads/2019/07/Godisnji-izvestaj-o-aktivnostima-Zastitnika-gradjana-grada-Panceva-za-2018.-godinu.pdf>

<http://www.zitiste.org.rs>

https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovođenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforom.pdf

http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/04/Dostupnost_usluga_i_mera_podske_za_decu_romske_nacionalnosti_na_lokalnom_nivou.pdf

file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/04-pekinska_deklaracija_i_platforma_delovanja.pdf,

http://euintegracije.skgo.org/upload/Document/Doc/2013_09/Povelja_WEB_2_strane.pdf

file:///C:/Documents%20and%20Settings/Developer/My%20Documents/Downloads/Recnik_Rodne_Ravnopravnosti.pdf

<https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim>

http://www.charter-equality.eu/atlas-of-signatories-of-the-charter/signataires.html?send=ok&c_id=35&nh_id=0&ct_id=0

<http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>

https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20uvodjenje%20ROB%20za%202019_%20godinu.pdf

https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Nacionalni%20milenijumski%20ciljevi_1.pdf

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Copy-of-Jedinstveni-popis-poslova.pdf?script=lat>

http://www.femplatz.org/library/publications/2019-11_Femicid_monografija_Prva_publikacija_E_primerak.pdf

<http://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2017/10/SitAn-Poslovna-sposobnost-i-osobe-sa-invaliditetom-u-Srbiji.pdf>

<https://www.ulos.org.rs/clanstvo/spisak-kancelarija/>