



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Никола Грујић, Ивана Стјеља,  
Дејвид Јанг

# АНАЛИЗА УТИЦАЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ У СРБИЈИ – ОБЛАСТ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ПРАВА



Шведска  
Sverige



**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНУ  
САМОУПРАВУ У СРБИЈИ – ОБЛАСТ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ПРАВА  
(ПРЕГОВАРАЧКО ПОГЛАВЉЕ 23 – ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА)  
Начело недискриминације и положај друштвено осетљивих група  
Положај националних мањина**



Никола Грујић, Ивана Стјеља,  
Дејвид Јанг

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА  
ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНУ  
САМОУПРАВУ У СРБИЈИ – ОБЛАСТ  
ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ПРАВА  
(ПРЕГОВАРАЧКО ПОГЛАВЉЕ 23 – ПРАВОСУЂЕ  
И ОСНОВНА ПРАВА)**

*Начело недискриминације и положај друшћивено осейљивих група  
Положај националних мањина*

Београд, 2020.

**АНАЛИЗА УТИЦАЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ЛОКАЛНУ  
САМОУПРАВУ У СРБИЈИ – ОБЛАСТ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ПРАВА  
(ПРЕГОВАРАЧКО ПОГЛАВЉЕ 23 – ПРАВОСУЂЕ И ОСНОВНА ПРАВА)**

***Начело недискриминације и положај грушћивено осейљивих їруїа  
Положај националних мањина***

*Аућори*

Никола Грујић

Ивана Стјеља

Дејвид Јанг

*Издавач*

Стална конференција градова и општина

– Савез градова и општина Србије

Македонска 22, 11000 Београд

*За издавача*

Ђорђе Станичић, генерални секретар СКГО

*Лекћура*

Ивана Андрић

*Дизајн и їриїрема за шћамїу*

Атеље, Београд

[www.atelje.rs](http://www.atelje.rs)

*Шћамїа*

Досије студио, Београд

[www.dosije.rs](http://www.dosije.rs)

Тираж: 300

ISBN 978-86-80480-11-4

*Месћо и їодина издавања*

Београд, 2020.



Израду ове публикације помогла је Влада Шведске у оквиру програма „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза“.

Садржај публикације је искључиво одговорност СКГО.

# Садржај

<b>САЖЕТАК</b> .....	<b>7</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>9</b>
<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА</b> .....	<b>11</b>
<b>УВОД</b> .....	<b>13</b>
Основни појмови, предмет и циљ истраживања .....	15
Структура извештаја и методолошки поступак .....	17
<b>1. РЕЛЕВАНТНО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ</b> .....	<b>21</b>
1.1. Забрана дискриминације и положај осетљивих група .....	22
1.2. Положај националних мањина .....	31
<b>2. РЕЛЕВАНТНО ПРАВО И ОКВИР ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ</b> .....	<b>37</b>
2.1. Начело забране дискриминације и положај осетљивих група .....	38
2.1.1. <i>Сјречавање и зашћића од дискриминације</i> .....	41
2.1.2. <i>Положај особа са инвалидитетом</i> .....	46
2.1.3. <i>Положај сјаријих особа</i> .....	50
2.1.4. <i>Зашћића геце и йрава дейейћа</i> .....	53
2.1.5. <i>Друшйвено укључивање Ромкиња и Рома</i> .....	58
2.2. Положај националних мањина .....	64
2.2.1. <i>Равнойравно учешће у јавним йословима</i> .....	66
2.2.2. <i>Права на очување йосебносйи</i> .....	71
2.2.3. <i>Унайређење међунационалних огноса</i> .....	78
<b>3. ИСПУЊЕНОСТ СТАНДАРДА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ</b> .....	<b>83</b>
3.1. Структура упитника и индикатори капацитета .....	84
3.2. Начело забране дискриминације и положај осетљивих група .....	91
3.2.1. <i>Узорак</i> .....	91
3.2.2. <i>Налази и дискусија</i> .....	93
3.3. Положај националних мањина .....	103
3.3.1. <i>Узорак</i> .....	104
3.3.2. <i>Налази анализе</i> .....	106

<b>4. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ.....</b>	<b>121</b>
<b>5. БИБЛИОГРАФИЈА.....</b>	<b>129</b>
5.1. Публикације и приручници .....	129
5.2. Извештаји, мишљења и препоруке .....	130
5.3. Правни акти и документи јавних политика .....	132
<b>6. ПРИЛОЗИ .....</b>	<b>137</b>
6.1. Упитник 1: недискриминација и осетљиве групе.....	137
6.2. Упитник 2: националне мањине .....	143
<b>7. ИСКУСТВА ШВЕДСКЕ – ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ И ПРАВА СТАНОВНИШТВА У НЕПОВОЉНОМ ПОЛОЖАЈУ И НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА .....</b>	<b>149</b>
7.1. Преглед.....	149
7.2. Скорашњи прописи и друге мере у Шведској.....	150
7.3. Мере за подстицање законодавног усаглашавања локалне самоуправе .....	154
7.4. Припреме на локалном нивоу .....	158
7.5. Примери добре и лоше праксе на локалном нивоу .....	163



## САЖЕТАК

Ова публикација је настала у оквиру сарадње Сталне конференције општина и градова (СКГО) и Шведске асоцијације локалних власти и региона (SALAR), са циљем јачања капацитета општина и градова у Србији да одговоре на обавезе које за њих настају у процесу приступања државе Европској унији. Ближе упознавање запослених у јединицама локалне самоуправе са стандардима ЕУ и начелима у областима приступних преговора од посебног значаја за локалну самоуправу услов је за припрему и јачање локалних институција у овом процесу.

Имајући у виду значај преговарачког поглавља 23 (правосуђе и основна права) за Србију у процесу приступања ЕУ, као и области покривених овим поглављем за јединице локалне самоуправе (ЈЛС) у земљи, СКГО је 2016. припремила полазну анализу ефеката процеса приступања за локалне самоуправе у Србији, у оквиру овог поглавља. Та публикација садржи преглед и базну анализу правних тековина ЕУ у области људских и мањинских права, затим обавеза које за ЈЛС проистичу из националног правног и стратешког оквира, усклађеног са тековинама ЕУ и оквиром приступних преговора, као и емпиријски приказ примене стандарда на локалном нивоу кроз пример 5 општина и градова у Србији.

СКГО је одлучила да дубље и детаљније истражи капацитете ЈЛС да одговоре на постојеће обавезе из оквира њихових надлежности у посебним областима поглавља 23 (потпоглавље о основним правима), и да испрати регулаторне промене на националном нивоу које су се десиле последњих година, а које стварају нове обавезе за ЈЛС. Истраживањем смо покушали најпре да утврдимо конкретне обавезе ЈЛС у областима заштите начела једнакости (забране дискриминације), унапређења положаја и друштвеног укључивања осетљивих група, односно гарантовања права националних мањина, а да потом, оценом испуњености ових обавеза, укажемо на трендове у погледу капацитета и тренутних могућности ЈЛС да спроводе утврђене стандарде.

Тако смо, на основу анализе релевантног права ЕУ, домаћих закона и подзаконских аката, докумената јавних политика са републичког нивоа, као и релевантних извештаја и препорука међународних тела и налаза постојећих истраживања, а затим и на основу прикупљених емпиријских података из преко 20 ЈЛС у земљи, увидели одређене недостатке и формулисали закључке и препоруке који се односе како на ЈЛС тако и на Владу РС и ресорна министарства, али и

на СКГО, као важног чиниоца у заштити интереса ЈЛС, како би координисана акција и подршка ЈЛС, али и преузимање иницијативе ЈЛС допринели пуном коришћењу постојећих ресурса и додатном јачању њихових капацитета да обезбеде већу оствареност основних права локалног становништва.

Искуство Шведске, пионира у области основних права у ЕУ од 1995. године, од непроцењиве је вредности за развој заштите људских и мањинских права у Србији. Прогрес који је Шведска направила, у великој мери захваљујући *SALAR*-у, у области промоције и заштите основних права на локалном нивоу, који видимо кроз примере обуке за запослене у ЈЛС, интеграције начела људских права у интерне процедуре и процесе планирања и управљања, успостављање локалних тела за заштиту од дискриминације и комитета за људска права, прилагођено пружање услуга за говорнике мањинских језика, учешће припадника осетљивих група у изради и спровођењу локалних политика, али и превазилажењу изазова у овом процесу. Сматрамо да то све може бити јак подстицај за ЈЛС у Србији да препознају развојни потенцијал основних права.

## SUMMARY

This publication is created in cooperation between the Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM) and Swedish Association of Local Governments and Regions (SALAR), with the aim of strengthening capacities of towns and municipalities in Serbia to respond to obligations they have in the European accession process of the country. More detailed familiarisation of local self-government staff with the EU standards and principles in the area of pre-accession negotiations is of special importance for local self-government and a condition for preparation and strengthening of local institutions in this process.

Bearing in mind the importance of Negotiation Chapter 23 (Judiciary and fundamental rights) for Serbia in the EU accession process, as well as areas included in this chapter for local self-government units (LSGs) in the country, the SCTM prepared in 2016 an initial analysis of the accession process effects on local self-governments in Serbia in relation to this chapter. That publication contains an overview and basic analysis of the EU acquis in the area of human and minority rights, obligations for LSGs deriving from the national legal and strategic framework, harmonised with the EU acquis and the framework of accession negotiations, as well as empirical description of the application of standards at local level through the example of 5 towns and municipalities in Serbia.

The SCTM has decided to explore deeper and in more details the LSGs' capacities to respond to the existing obligations from their areas of competence in specific areas of Chapter 23 – subchapter on fundamental rights, and to follow regulatory changes at the national level over the past several years, which generate new obligations for the local self-governments. Through the research, we tried firstly to determine specific obligations of LSGs in the area of the protection of equality principle (prohibition of discrimination), improvement of the position and social inclusion of vulnerable groups, i.e. guaranteeing the rights for national minorities, and then, by assessing the fulfilment of these obligations, to point out to trends related to capacities and current potentials of LSGs to implement the defined standards.

Based on the analysis of relevant EU regulations, national laws and bylaws, policy documents at the state level, as well as relevant reports and recommendations of international bodies findings of the existing surveys, and then based on the empirical data collected from more than 20 LSGs in the country, we observed certain gaps and

formulated conclusions and recommendations pertaining to LSGs, the Government of the Republic of Serbia and line ministries, but also to the SCTM, as an important stakeholder in the protection of LSG's interests, so as to ensure that coordinated actions and support to LSGs, but also the initiatives taken by LSGs, contribute to full utilisation of the existing resources and additional strengthening of their capacities to ensure better exercise of fundamental rights of local population.

Experience of Sweden, a pioneer in the area of fundamental rights in the EU from 1995, is invaluable for the development of protection of human and minority rights in Serbia. We believe that progress made by Sweden, to great extent thank to SALAR, in the area of promoting and protecting fundamental rights at local level, which we can see through examples of training courses for the LSG staff, integration of human rights principle in the internal procedures and planning and governance processes, establishing local bodies for the protection against discrimination and human rights committees, tailored provision of services for people speaking in minority languages, participation of members of vulnerable groups in the development and implementation of local policies, but also challenges in this process, can be strong incentive for LSGs in Serbia to recognise development potential of fundamental rights.

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

ЕУ	Европска унија
ПЕУОП	Повеља Европске уније о основним правима
СПЕУ	Суд правде Европске уније
УЕУ	Уговор о Европској унији
УФЕУ	Уговор о функционисању Европске уније
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЕКЉП	Европска конвенција о људским правима
ПП	преговарачко поглавље
АП	акциони план
ЛАП	локални акциони план
ДП	документ јавне политике
СКГО	Стална конференција градова и општина
ЈЛС	јединице локалне самоуправе
НСНМ	национални савети националних мањина
СМО	савети за међунационалне односе
ОСИ	особе са инвалидитетом
ПЗР	Повереник за равноправност
ЗГ	Заштитник грађана
ЗЛС	Закон о локалној самоуправи
ЗЗД	Закон о забрани дискриминације
ЗСЗ	Закон о социјалној заштити
ЗСПНМ	Закон о слободама и правима националних мањина
ЗСУЈП	Закон о службеној употреби језика и писама
ЗНСНМ	Закон о националним саветима националних мањина

*Сви њојмови уњоњребљени у мушком њрамањичком роду њодразумевају истње њојмове и у женском роду.*

## УВОД

Локална самоуправа, као право локалног становништва да непосредно и преко слободно изабраних представника управља јавним пословима од непосредног, заједничког и општег локалног интереса<sup>1</sup> је уједно и право тог становништва да (само)управљањем на локалу ограничи државну власт<sup>2</sup>. С друге стране, општински и градски органи су основни ниво јавне управе, односно јавне власти са којима локално становништво свакодневно има контакт када остварује своја права и интересе.

Између осталог, јединице локалне самоуправе имају законску обавезу да се преко својих органа старају о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права на својој територији<sup>3</sup>. Ово, пре свега значи да је поступање запослених у општинама и градовима ограничено основним правима појединаца и усмерено међународним стандардима који су постали део домаћег права.

Значајан број стандарда у области људских права Србија је већ унела у свој правни систем, али њихова примена је ојачана у процесу приступања Србије Европској унији, чији је део усклађивање прописа и праксе са захтевима чланства у ЕУ.<sup>4</sup> За општине и градове у Србији је овај процес важан јер приликом усклађивања прописа могу настати нове обавезе за њих (у виду нових надлежности, измене процедура, оснивања тела и др.) и зато треба спремно да дочекају нормативне измене на републичком и покрајинском нивоу. С друге стране, овај процес уноси правну извесност у поступање и на тај начин олакшава запосленима у ЈЛС, јер имају смернице како треба да поступају да би гарантовале остваривање људских и мањинских права на својој територији.

Од ЈЛС се очекује да активно учествују у процесу приступања тако што ће унапредити кадровске капацитете ради праћења и спровођења националног оквира јавних политика, али и институционалне, финансијске и техничке капацитете ради спровођења обавеза које су последица усклађивања права Србије са

1 У складу са Уставом и законом. Члан 2. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).

2 Члан 12. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 98/06).

3 Члан 190. став 3. Устава РС и члан 20. став 1. тачка 10) ЗЛС.

4 Значај људских и мањинских права, заштите осетљивих група кроз начело социјалне правде и чврсто опредељење за европске вредности дати су у члану 1. Устава РС.

правом ЕУ.<sup>5</sup> Оно што директно допринеси процесу приступања јесте искуство примене стратегија, акционих планова и прописа на терену и познавање реалног окружења у којем треба применити правни стандард ЕУ усвојен у току приступних преговора.<sup>6</sup>

С обзиром на то да ће спровођење стандарда који се односе на ЈЛС у земљи различито оптеретити ЈЛС с обзиром на различите ресурсе којима располажу (материјалне, финансијске, људске), важно је да се у процесу приступања редовно или бар повремено анализира стање и процене капацитети и могућности ЈЛС, како би се на време уочили могући недостаци и одговорило на изазове у оквиру законских надлежности, али и указало на евентуалне недостатке правног и стратешког оквира на нивоу републике (и покрајине) и максимално користиле све могућности које су на располагању ЈЛС у овом процесу.

Имајући у виду важност теме људских и мањинских права у процесу придруживања, као и обавезе утврђене у процесу приступних преговора са ЕУ за поглавље 23 (правосуђе и основна права)<sup>7</sup>, СКГО је хтела да дубље истражи утицај усклађивања прописа и праксе у овој области на локалне самоуправе у Србији и њихов одговор на овај процес.

Извештај се односи на две повезане области потпоглавља о основним правима – (I) недискриминацију и заштиту друштвено осетљивих („рањивих”) група, као и (II) положај националних мањина, како је то предвиђено у преговарачком поглављу 23 за придруживање Србије ЕУ. Основа за израду извештаја је публикација СКГО из 2016. године („Полазна анализа”) која је обрадила ПП 23 у делу у ком ово поглавље преговора ствара непосредне обавезе за ЈЛС.<sup>8</sup>

Извештај је првенствено намењен запосленима у органима и службама општина и градова, а може користити свим грађанима који остварују своја права пред органима и службама ЈЛС, организацијама и појединцима који се залажу за унапређење положаја и заштиту људских и мањинских права и широј заинтересованој јавности.

5 *Ка чланству Србије у ЕУ – Улога локалних самоуправа и Силне конференције градова и општина у процесу придруживања*, Павловић, М. Владимир, СКГО, Београд 2013, стр. 88.

6 Исто, стр. 92.

7 Једно од 35 поглавља у оквиру преговора о приступању Србије која покривају различите области права ЕУ. Више у *Преговарачка поглавља – 35 корака ка Европској унији*, друго, измењено и допуњено издање. Информациони центар ЕУ у Београду, Београд 2015; доступно на: [https://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35\\_koraka\\_za\\_web.pdf](https://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf).

8 *Утицај усклађивања прописа у оквиру преговарачког поглавља 23 (Правосуђе и основна права) на локалну самоуправу у Републици Србији – Полазна анализа и препоруке*, Радић Милосављевић, И., Стална конференција општина и градова, Београд 2016; доступно на: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/876/1520958761\\_Uticaj\\_uskladjivanja\\_propisa\\_u\\_okviru\\_pregovarskog\\_poglavlja\\_23.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/876/1520958761_Uticaj_uskladjivanja_propisa_u_okviru_pregovarskog_poglavlja_23.pdf).



## Основни појмови, предмет и циљ истраживања

Истраживање има циљ најпре да запослене у локалним самоуправама боље упозна са стандардима ЕУ у одабраним областима људских и мањинских права који спадају у материју ПП 23 (потпоглавље о основним правима), и да им укаже на обавезе које за њих произлазе из релевантних националних закона и јавних политика у овој области, односно њиховог усклађивања, које је део приступања Србије ЕУ. Поред тога, циљ је да се ЈЛС укаже на евентуалне недостатке у примени ових стандарда на локалном нивоу и да се укаже на неопходне мере за унапређење самих капацитета ЈЛС за примену, како би се на оптималан начин одговорило на све изазове приступања ЕУ.

Предмет истраживања је усклађеност прописа и оквира јавне политике у Србији са захтевима из поглавља 23, које је од директног значаја и ствара обавезе за ЈЛС у области недискриминације и положаја осетљивих група и положаја националних мањина, као и спровођење таквих обавеза од стране ЈЛС из перспективе њихових капацитета, ресурса и могућности.

Приступање ЕУ подразумева прихватање „правних тековина ЕУ” („*EU acquis*”), односно укупност важећих правила, стандарда и закона ЕУ који заједно повезују све државе чланице ЕУ, и њихову правовремену и ефикасну примену у пракси од тренутка пријема државе кандидата у ЕУ (када она почиње да испуњава своја права и обавезе поводом чланства). Поред усклађеног националног законодавства, ово подразумева и изграђене институционалне и административне капацитете за правилну примену правних тековина ЕУ на свим нивоима, односно на територији целе земље.<sup>9</sup>

Поглавље 23 је специфично у односу на остала поглавља јер су преговори усмерени на основне вредности и начела на којима почива ЕУ<sup>10</sup>, политичке циљеве у овој области и капацитете за обезбеђивање остварења ових вредности и циљева<sup>11</sup>, а мање на само усклађивање прописа са правом ЕУ. У области основних права је потребно да земља покаже да њен политички систем заиста функционише у складу са тзв. „политичким критеријумима за приступање”, односно да има

9 Како би постала пуноправна чланица ЕУ, Србија мора да прихвати правне тековине ЕУ у целини, односно да усвоји и примени сва правила садржана у изворима права ЕУ. *Поглавље 23 – ишћа нас очекује?* Петровић В. и др., ГИЗ Програм за правне и правосудне реформе у Србији, Београд 2015, стр. 19; доступно на: [http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/GIZ\\_Vodic\\_kroz\\_skrining\\_za\\_web.pdf](http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/GIZ_Vodic_kroz_skrining_za_web.pdf).

10 Члан 2. Уговора о ЕУ гласи: „Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући права припадника мањина. Те вредности су заједничке државама чланицама у друштву у којем преовлађују плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост жена и мушкараца.”

11 Довољан број обучених службеника, потребне финансијске ресурсе, усклађене процедуре за извршавање надлежности и др.

стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, што је постављено као основни предуслов даљих европских интеграција држава у процесу приступања.

*Основна љуба* је назив једне од четири области (потпоглавља) које покрива ПП 23<sup>12</sup>, а односи се на поштовање и заштиту основних (људских) права, што је једна од темељних вредности ЕУ, а уједно и једно од општих начела која је развио Суд правде ЕУ, која се по правној снази сврставају уз примарне изворе права ЕУ.

Начело једнакости или забране дискриминације је једно од основних начела међународног права људских права и огледа се у томе да су сви уживају једнак третман и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства. Сви органи и запослени у ЈЛС су у обавези да поштују ово начело и постоји обавеза уздржавања од вршења дискриминације. Ово начело такође представља једну од основних вредности на којима се заснива ЕУ и једно од општих начела права ЕУ.

Термин *осејљиве групе* се званично користи у приступним преговорима (енгл. *vulnerable*), а тежи да означи грађане и групе који су друштвено и/или економски угрожени и/или искључени и у ризику од друштвеног искључивања, односно у неравноправном положају. За потребе овог извештаја анализирани су стандарди ЕУ и њихова примена у Србији који се односе на права, положај, заштиту и друштвено укључивање особа са инвалидитетом, Рома, старијих особа и деце, у оквирима надлежности ЈЛС.<sup>13</sup>

Процес придруживања Србије ЕУ подразумева и вођење „одрживе политике мултикултуралности”, а пуна интеграција припадника националних мањина у локалним самоуправама подразумева прихватање и гарантовање мањинских права као важног инструмента за постизање равноправности<sup>14</sup>. Ово подразумева да ЈЛС треба не само уложе напоре да упознају грађане са мањинским правима и едукују своје запослене, већ и да обезбеде практичну и пуну примену ових права, од којих се највећи број остварује управо на нивоу градова и општина, укључујући право на службену употребу језика и писма, употребу личног имена на мањинском језику и адекватно учешће у локалном политичком животу.<sup>15</sup>

12 Поред правосуђа, борбе против корупције и права грађанства ЕУ. Ово поглавље је новије поглавље, уведено након петог и шестог таласа проширења ЕУ 2004. и 2007. и оно се, заједно са поглављем 24 (правда, слобода и безбедност), сада отвара прво, а затвара последње и постоје посебна мерила која је потребно испунити у том процесу. За више информација погледати: *Прејоварачка љубавља – 35 корака ка Европској унији*, стр. 11.

13 Положај избеглица и интерно расељених лица, као и област родне равноправности нису били обухваћени овом анализом, као области изискују додатну, детаљну анализу и биће део неке од следећих публикација СКГО.

14 *Учешије националних мањина у друштвеном и љубиљичком животију Србије*, Ђорђевић, Љ. и други, Центар за истраживање етницитета, Београд 2018, стр. 10. и 11; доступно на: <https://www.ercbgd.org.rs/images/stories/novosti-naslovna/ucisce%20nacionalnih%20manjina%20-%20elektronska%20verzija.pdf>.

15 *Водич за боље и квалитетније остваривање мањинских љуба на локалном нивоу*, Француски, Г. и др., Центар за регионализам, Нови Сад 2009, стр. 5 и 7; доступно на: <https://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Vodic.pdf>.

## Структура извештаја и методолошки поступак

У првом делу извештаја дат је приказ релевантних стандарда права ЕУ који су део материје ПП 23 о основним правима, а који су извор обавеза за државу у приступном процесу, а посредно или непосредно се односе на ЈЛС и њихове надлежности, док је у другом делу разматрана усклађеност националног регулаторног оквира са овим стандардима и са захтевима у погледу усклађивања домаћег права и праксе истакнутим у оквиру приступних преговора из перспективе обавеза ЈЛС. Трећи део извештаја чини анализа испуњености стандарда на локалном нивоу, односно испуњености обавеза које за ЈЛС произлазе из националних закона и јавних политика или директно из права ЕУ, са аспекта капацитета, могућности и ресурса ЈЛС.

Први корак је подразумевао идентификовање и анализу стандарда права ЕУ релевантног за област недискриминације и осетљивих друштвених група, а затим за права националних мањина. Ово је обухватило оснивачке уговоре (тзв. „примарни извори права ЕУ”)<sup>16</sup> и Повељу ЕУ о основним правима (ПЕУОП), општа правна начела ЕУ, међународне споразуме ЕУ са трећим државама и међународним организацијама, као и друга правила међународног права која обавезују ЕУ (међународне конвенције усвојене под окриљем Савета Европе и Уједињених нација) и сматрају се делом правних тековина ЕУ, као и акте које доносе органи ЕУ (тзв. „секундарни извори права ЕУ”) – уредбе, директиве, одлуке, мишљења, препоруке и др.

Напоменимо да Србија, као кандидат за чланство, за разлику од држава чланица, не може директно да примењује право ЕУ, већ има обавезу да своје прописе најпре са њим усклади, а затим и да покаже да усвојене прописе заиста и спроводи. С обзиром на то да ЕУ у области основних права доноси мање правних прописа него у другим областима, право ЕУ се овде у великој мери се ослања на стандарде дефинисане у изворима међународног права.<sup>17</sup> Ово практично значи да се у области коју овде истражујемо обавеза за земљу кандидата односи на то да (у доброј мери) своје законодавство усклади са међународним правилима, која се уједно сматрају и заједничким уставним и правним традицијама држава чланица ЕУ. На ово указује и *Споразум о стабилизацији и придруживању између Србије и ЕУ (ССП, Споразум)* из 2008., којим је створен

16 Међународни уговори којима су основане три првобитне Европске заједнице и касније сама ЕУ, са свим изменама и допунама. Оснивачки уговори који данас представљају основу на којој функционише ЕУ су Уговор о Европској унији и Уговор о функционисању Европске уније и они заједно чине „уставну повељу” ЕУ. Више у *Појмовник ЕУ*, Делегација Европске уније у Републици Србији; доступно на: <https://europa.rs/images/publikacije/EU-Pojmovnik-Feb-2019.pdf>.

17 Посебно на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, о којој ће бити више речи у наставку текста.

правни оквир за усклађивање законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ.<sup>18</sup>

Следећи корак је била анализа усклађености оквира јавне политике и закона Републике Србије неопходних за примену стандарда људских и мањинских права и обавеза које проистичу из приступних преговора, а део су ПП 23. Основа за анализу су били документи ЕУ који се директно односе на сам процес усклађивања прописа и праксе у процесу европских интеграција Србије, попут Извештаја о скринингу за ПП 23<sup>19</sup> и годишњих извештаја Европске комисије о напретку Србије, али и националних докумената који стварају правни и политички оквир за испуњење обавеза Србије, попут Националног плана усклађивања прописа са правом ЕУ (НПАА)<sup>20</sup> и Акционог плана за поглавље 23. Анализа је у овом делу обухватила законе, подзаконске акте, стратегије и акционе планове са републичког нивоа који су усклађени или је требало да буду усклађени са оквиром и смерницама датим у поменутиим документима. Фокус је био на оним мерама које се односе на ЈЛС и њихове надлежности и капацитете у областима забране дискриминације, социјалне заштите и друштвеног укључивања („инклузије“) деце, старијих особа и особа са инвалидитетом, те друштвеног укључивања Рома и права националних мањина.

Анализа закона и докумената јавних политика са националног нивоа нам је послужила за наредни методолошки корак – састављање упитника ради прикупљања

- 
- 18 ССП у преамбули наводи да поштовање начела међународног права представља основу унутрашње и спољне политике уговорних страна и чини суштински елемент Споразума, а у члану 4. да су уговорне стране потврдиле „значај који дају испуњавању међународних обавеза“. Даље, члан 2. Споразума наводи „поштовање демократских начела и људских права, проглашених у Универзалној декларацији о људским правима и дефинисаних у ЕКЉП...“, као опште начело Споразума, док је поштовање људских и мањинских права од кључног значаја за процес стабилизације и придруживања, према члану 5. ССП. Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС – међународни уговори“, број 83/08).
- 19 „Скрининг“ је прва фаза у приступним преговорима и означава аналитички преглед законодавства. Кроз тзв. „експланаторни скрининг“ Европска комисија представља правне тековине ЕУ представницима државе кандидата по поглављима, док у „билатералном скринингу“ држава кандидат представља Комисији национално законодавство. Извештај о скринингу израђује Комисија и њиме оцењује ниво усклађености правног система државе кандидата са правним тековинама ЕУ, закључује да је законодавство државе кандидата довољно усклађено са правним тековинама Уније и даје препоруку за отварање поглавља или закључује да држава кандидат није довољно усклађена са правним тековинама ЕУ и предлаже мерила за отварање преговора у том поглављу. Извештај о скринингу за ПП 23 доступан је на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_pg\\_23\\_16.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf).
- 20 Основни документ преко ког се прати напредак у испуњавању критеријума за чланство, и очекује се од сваке државе кандидата за чланство пред почетак преговора о чланству. Представља стратешку визију државе, како планира да усклади домаћи правни систем са правним тековинама ЕУ и изгради одговарајуће административне капацитете за примену тековина. Актуелна верзија овог документа (трећа ревизија) доступна је на: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npa/npa\\_2018\\_2021.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npa/npa_2018_2021.pdf).

информација о примени стандарда у ЈЛС, непосредно од општина и градова. Поред анализе одговора на упитнике које смо послали општинама и градовима, анализирали смо локалне статуте, правилнике, одлуке и решења, као и интернет презентације ЈЛС. Као „секундарне” изворе информација користили смо и постојеће извештаје, коментаре, чланке и друге публикације.<sup>21</sup>

Упитници су развијени и послати у општине и градове са квотног узорка са циљем да утврде ниво примене идентификованих стандарда на локалном нивоу, као и евентуалне недостатке и изазове у погледу капацитета ЈЛС (институционалних, административних, финансијских) да испуне обавезе у области недискриминације и положаја осетљивих група и националних мањина.<sup>22</sup> Циљ овог дела истраживања је био да се прикажу трендови у примени идентификованих обавеза за ЈЛС и одговори на питање да ли су и у којој мери ЈЛС обезбедиле услове за примену европских стандарда у овим областима.

Синтезом налаза из ова три сегмента анализе формулисали смо препоруке за ЈЛС, републичке органе и СКГО ради адекватнијег испуњавања обавеза које су за Србију настале у процесу приступања ЕУ, односно гарантовања стандарда у областима недискриминације, унапређења положаја осетљивих група и остваривања права националних мањина на локалном нивоу.

---

21 Они су послужили не само као допуна налазима анализе, већ и за разумевање контекста и актуелног стања на локалу, те за развијање индикатора и упитника.

22 Они су сачињени углавном од релевантних одредби закона и мера из докумената јавних политика који на националном нивоу разрађују идентификоване стандарде права ЕУ.



# 1. РЕЛЕВАНТНО ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Поштовање и заштита основних (људских) права представљају једну од вредности на којима је заснована ЕУ, али и опште начело права ЕУ.<sup>23</sup> Заштита људских права и слобода међутим није била предмет оснивачких уговора Европских заједница и постала је важно политичко питање са развојем Европских заједница и проширењем њихових надлежности.

Систем заштите људских и мањинских права у ЕУ развио се под утицајем међународног права, пре свега одредби Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе из 1950. године (Европска конвенција о људским правима<sup>24</sup>). Европски суд правде (данас Суд правде Европске Уније) још крајем 60-их година прошлог века заузео је став и установио праксу да заштита основних права чини једно од општих начела права Заједнице (данас Уније) које је Суд правде дужан да штити, позивајући се на „заједничке уставне традиције држава чланица”, а касније на међународне споразуме у чијем су закључивању учествовале државе чланице, пре свих на ЕКЉП.<sup>25</sup>

Уговор о Европској унији (УЕУ) из Мастрихта 1992. године формално потврђује значај поштовања људских права и слобода као општег начела права ЕУ у члану 6, прописујући обавезу Уније да поштује основна права која су гарантована ЕКЉП и која произлазе из уставних традиција заједничких државама чланицама као општа начела права ЕУ.<sup>26</sup>

Основни проблем оваког приступа је био недостатак изворног каталога људских права и слобода у ЕУ, све до 2000. године, када је сачињена *Повеља ЕУ о основним њравима*<sup>27</sup>. Она, након измена текста у Стразбуру 2007. године, ступа на правну снагу са почетком примене Лисабонског уговора 2009, који мења члан 6.

23 Општа начела (права ЕУ) представљају неписане изворе права Уније и проистичу из активности Суда правде Европске уније, и као таква су садржана у његовим одлукама. Ова начела је Суд правде користио не само за попуњавање правних празнина него и за прилагођавање правног система створеног оснивачким уговорима потребама праксе. Више у: *Појмовник ЕУ*, стр. 215.

24 Текст доступан на: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf).

25 Почев од пресуде у случају „Стаудер”, више у *Абецега њрава Евројске уније*, Борхарт, Клаус-Дитер, Европска унија 2010, стр.22.

26 У члану Ф став 2. оригиналног текста. На енглеском језику доступно на: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf).

27 Повељу су свечано прогласили Европски парламент, Савет и Комисија у Ници 2000. године.

Уговора о ЕУ и проглашава ПЕУОП обавезујућом за органе ЕУ и државе чланице и ставља је у исти правни ранг са оснивачким уговорима (који се сматрају тзв. „примарним законодавством ЕУ”).<sup>28</sup>

Ступање на снаге ПЕУОП није умањило значај ЕКЉП у праву ЕУ, чије се одредбе примењују у форми општих правних начела.<sup>29</sup> Додатно, Уговор из Лисабона је унео још једну измену у члан 6. УЕУ и створио правни основ (и обавезу) за ЕУ да приступи ЕКЉП, чиме би грађани ЕУ били заштићени од мера саме ЕУ на исти начин на који већ уживају заштиту у односу на државе које су чланице Савета Европе<sup>30</sup>. Преговори су и даље у току, али још увек не постоји конкретан договор нити нацрт каквог договора о томе, иако Европски парламент и Комисија подвлаче неопходност приступања ЕКЉП.<sup>31</sup>

Поред оснивачких уговора, ПЕУОП и општих начела права ЕУ, за област основних права су важне директиве, секундарни извори права ЕУ који дефинишу стандарде и циљеве које државе чланице уводе у своје правне системе усвајањем и/или изменом норми уставног карактера, законодавних и/или подзаконских аката.

## 1.1. Забрана дискриминације и положај осетљивих група

Начело једнакости (равноправности, забране дискриминације, једнаког поступања) представља једно од основних вредности на којима се заснива ЕУ. Данас је оно прописано оснивачким уговорима, Повељом ЕУ о основним правима и секундарним законодавством ЕУ (пре свега директивама), што органима ЕУ даје мандат и одговорност да сузбијају дискриминацију. Пре него што је изричито утврђено у оснивачким уговорима као једно од основних општих начела права ЕУ, оно је као

28 Одредбе ПОПЕУ обавезују органе, тела, службе и агенције Уније, уз поштовање начела супсидијарности, а државе чланице онда када спроводе право Уније. У члану 51. ПОПЕУ. прописује да не постоји захтев да се домаће законодавство у области основних права у државама чланицама на посебан начин усклађује са Повељом, већ домаће одредбе држава чланица уставног и законског карактера које регулишу област основних права остају да важе и примењују се у националном оквиру.

29 Члан 6 став 1. консолидоване (актуелне) верзије текста. Текст доступан на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/ugovor\\_eu.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/ugovor_eu.pdf).

30 Односно, Унија би била интегрисана у систем заштите основних права под ЕКЉП и морала би да поштује одлуке Европског суда за људска права и тако подлегне екстерној контроли на основу ЕКЉП. Ово би, поред тога, повећало конзистентност судова у Стразбуру (ЕСЉП) и Луксембургу (СПЕУ). СПЕУ је, како било, оценио да би то било противно Уговору о функционисању ЕУ. Више у: *Абецега њрава Евројске уније*, Борхарт, Клаус-Дитер, Европска унија 2010, стр. 26.

31 Директиве обавезују државе чланице, а не непосредно физичка и правна лица под њиховом јурисдикцијом, која се могу само под одређеним условима позивати на права и обавезе из директиве (непосредно дејство) пред својим националним судовима. Видети више у „Полазној анализи”, стр. 22.



такво дефинисано у пресудама Суда правде.<sup>32</sup> Најједноставније речено, ово начело значи да би у сличним ситуацијама требало поступати на исти начин, уколико не постоји објективно оправдање за различито поступање (неједнак третман).<sup>33</sup>

У складу са чланом 2. *Уговора о Евројској унији*<sup>34</sup>, Унија се заснива на начелима људског достојанства, слободе, демократије, равноправности, владавине права и поштовања људских права. Ова начела заједничка су за државе чланице и државе кандидати треба да их поштују. УЕУ у члану 9, међу одредбама о демократским начелима, прописује да Унија у свим својим активностима поштује начело једнакости својих грађана, којима њени органи, тела, службе и агенције посвећују једнаку пажњу.

*Уговор о функционисању Евројске уније* (УФЕУ) у члану 10. прописује да приликом утврђивања и спровођења својих политика и активности, Унија настоји да се бори против дискриминације на основу пола, расе или етничког порекла, вере или уверења, инвалидитета, старосног доба или сексуалне оријентације. У члану 18. Уговор забрањује сваку дискриминацију на основу националности и прописује да Парламент и Савет могу усвојити правила којима се забрањује таква дискриминација у складу са редовним законодавним поступком.<sup>35</sup> У члану 19. наводи се да Савет може, у складу са посебним законодавним поступком (уколико постоји једногласна одлука и претходна сагласност Парламента) предузети одговарајуће мере за борбу против дискриминације засноване на полу, расном или етничком пореклу, вероисповести или уверењу, инвалидитету, старосном добу или сексуалној оријентацији.<sup>36</sup>

ПЕУОП забрањује дискриминацију по сваком основу, наводећи шири круг основа дискриминације него што то чине оснивачки уговори. Члан 20. Повеље гарантује једнакост пред законом на општи начин, док члан 21. забрањује сваку дискриминацију по било ком основу, посебно на основу пола, расе, боје коже, етничког или друштвеног порекла, генетских карактеристика, језика, вероисповести или уверења, политичког или било којег другог мишљења, припадности националној мањини, имовног стања, рођења, инвалидитета, старосног доба или сексуалне оријентације. Забрањена је свака дискриминација на основу држављанства приликом примене овог уговора.<sup>37</sup> Поред тога, Унија поштује културну,

32 Више у: *Појмовник ЕУ*, стр. 216.

33 *Исцо*, стр. 24.

34 Превод пречишћених верзија УЕУ и УФЕУ доступан је на интернет презентацији Министарства за европске интеграције: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/preciscena\\_verzija\\_ugovora.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/preciscena_verzija_ugovora.PDF).

Члан 18. УФЕУ.

35 Члан 18. УФЕУ. У погледу оснивачких уговора, одредбе о недискриминацији се примењују само на област примене уговора, те обавезују ЕУ и државе чланице да поштују ово начело када их примењују.

36 Став 2. истог члана прописује да ЕП и Савет могу и у редовном законодавном поступку усвојити основна начела подстицајних мера Уније како би подржали деловање држава чланица у остваривању циљева сузбијања дискриминације по наведеним основима, без потребе за хармонизацијом закона и других прописа.

37 Члан 21. ПЕУОП. Текст доступан на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/povelja\\_osnovna\\_prava\\_jul\\_20.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/povelja_osnovna_prava_jul_20.pdf).

верску и језичку разноликост и обезбеђује једнакост између жена и мушкараца у свим областима, укључујући запошљавање, рад и зараду (чл. 22 и 23).

На основу већ поменутог члана 19. УФЕУ (бивши члан 13. УЕЗ), усвојене су најпре две значајне директиве 2000. године. *Директива Савета 2000/43 о примени начела једнаког третмана међу особама без обзира на њихово расно или етничко порекло („Директива о расној једнакости”)*<sup>38</sup>, која поставља оквир за борбу против дискриминације на основу етничког или расног порекла ради примене начела једнакости у државама чланицама. Директива о расној једнакости у члану 2. даје дефиниције непосредне (директне) и посредне (индиректне) дискриминације на основу расне или етничке припадности/порекла, као и узнемиравања и навођења на дискриминацију, као посебних облика расне дискриминације.

У члану 5. Директива прописује да Унија, ради пуне примене начела једнакости („једнаког поступања”) подстиче чланице на „позитивно деловање”, односно мере којима се компензује за неповољан положај који је у вези са нечијим расним или етничким пореклом. Поред области запошљавања и радних односа, Директива о расној једнакости укључује и област социјалне заштите, прецизније, социјално осигурање, здравствену заштиту, образовање и пружање и коришћење услуга и робе, укључујући и становање.

*Директива Савета 2000/78/ЕЗ* којом се *установљава општи оквир за једнако третман у области запошљавања и занимања*<sup>39</sup> успоставља оквир за једнако поступање (третман) у приступу запослењу, условима рада, надокнадама за рад и правима и погодностима у вези са радом и запослењем и забрањује дискриминацију на основу расног или етничког порекла, али и вероисповести или уверења, инвалидитета, година живота или сексуалне оријентације. Забрана дискриминације се односи и на самозапошљавање и у области запошљавања и рада укључује услове за запослење, избор критеријума и услове конкурса, без обзира на врсту делатности и послове, и покрива све нивое професионалне „хијерархије”, укључујући унапређење.

Слична одредба која се такође односи на забрану дискриминације у сфери самозапошљавања, садржана је и у *Директиви 2006/54/ЕЗ о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у њиховима запошљавања и рада*<sup>40</sup>, која је донета са циљем консолидације постојеће одредбе о примени начела једнаког третмана жена и мушкараца. И она забрањује дискриминацију на основу расног или етничког порекла, вероисповести или уверења, инвалидности, годишта и сексуалне оријентације у домену запошљавања.

38 Доступна на: [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Direktiva%20Saveta%20Evropske%20unije%202000\\_43\\_EC\\_1.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Direktiva%20Saveta%20Evropske%20unije%202000_43_EC_1.pdf).

39 Од 27. новембра 2000. „Директива о једнакости при запошљавању”; доступно на: [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Direktiva%20Saveta%20Evropske%20unije%202000\\_78\\_EC\\_1.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Direktiva%20Saveta%20Evropske%20unije%202000_78_EC_1.pdf).

40 Доступно на: [http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Direktiva%20Saveta%20Evropske%20unije%202006\\_54\\_EZ-1\\_1.pdf](http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Direktiva%20Saveta%20Evropske%20unije%202006_54_EZ-1_1.pdf).

Бројним директивама које се односе на поједине области друштвених односа прокламовано је начело једнакости мушкараца и жена, као што су Директива 75/117/ЕЕЗ (једнаке зараде за мушкарце и жене), *Директива 76/207/ЕЕЗ* (доступност запослења, професионална обука, напредовање на радном месту и услови рада), *Директива 79/7/ЕЕЗ* (социјална заштита), *Директива 86/378/ЕЕЗ* (социјално осигурање за запослене), *Директива 2006/54/ЕЗ* (запослење и звања) и др.

Иако су наведене одредбе оснивачких уговора омогућиле увођење законске забране дискриминације у вези са специфичним заштићеним својствима или основима дискриминације (попут пола/рода, расног или етничког порекла, религије или уверења, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације), дан данас постоје „празнине” у законодавству ЕУ у овом погледу и вештачка „хијерархија” заштићених основа (личних својстава), с обзиром на то да поменуте директиве покривају искључиво област рада и запошљавања или се односе на поједина лична својства.

Јула 2008. Европска комисија је представила *Предлој Директиве Савета о њримени начела једнакој њосијујања изван радних односа и зајошљавања*<sup>41</sup>, без обзира на старост, инвалидност, сексуалну оријентацију или религијско уверење, која је управо требало да попуни поменуту празнину применом „хоризонталне” методе – односно обухватањем свих области друштвеног живота. С обзиром на то да једногласност у вези са текстом Предлога није успостављена у Савету, директива је остала „блокирана” у процесу још од тад.<sup>42</sup> Агенција ЕУ за основна права (FRA) у свом годишњем извештају за 2018. указала је на ову „вештачку” хијерархију основа дискриминације и указала законодавцу на неопходност свеобухватне заштите од дискриминације у свим кључним областима друштвеног живота, што би се постигло усвајањем „хоризонталне директиве”.<sup>43</sup>

41 Текст на енглеском језику доступан на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=C\\_ELEX:52008PC0426&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=C_ELEX:52008PC0426&from=EN).

42 Европски парламент је усвојио Резолуцију о Предлогу директиве у априлу 2009. у оквиру консултативног процеса. Парламент је наставио да позива Савет да усвоји Директиву кроз неколико резолуција, укључујући и путем парламентарне расправе у октобру 2019. године под називом „Ка усвајању хоризонталне директиве о недискриминацији”, где је истакнута хитна потреба за усвајањем овог документа. Коначно је у априлу 2019. Комисија потврдила ову правну празнину и предложила начин усклађивања у доношењу одлука у области недискриминације. Актуелни сазив Парламента је 22. октобра 2019. одржао пленарну дебату на тему усвајања „хоризонталне директиве”, а док је Савет (министри из држава чланица ЕУ) за запошљавање, питања социјалне политике, једнаке могућности и здравље (ЕПСЦО) одржао састанак на ову тему два дана касније. Извор: „Легислативни воз”, Евроски парламент; доступно на: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-anti-discrimination-directive>.

43 У Савету се већ дуго води дискусија о директиви у оквиру Радне групе за социјална питања и док постоји консензус око значаја борбе против дискриминације неке чланице сматрају да је толико „мешање” директиве у националне надлежности држава чланица упитно и у супротности са начелима супсидијарности и пропорционалности. Такође, неке чланице већ дуже показују отпор у погледу обухватања области образовања и социјалне заштите директивом, као и око прагматичности увођења концепта „вишеструке дискриминације” у директиву. Исти извор.

Напоменули смо да се основна права из међународних докумената које је усвојила већина чланица ЕУ примењују у форми општих начела права ЕУ и да су исте правне снаге као Оснивачки уговори. У међународном праву је начело забране дискриминације широко прихваћено и потврђено кроз међународне конвенције усвојене под окриљем УН и Савета Европе. Најзначајнији правни документ који садржи каталог основних права је већ поменута ЕКЉП, а Суд за људска права у Стразбуру (ЕСЉП) врши надзор над применом Конвенције и тумачећи Конвенцију даје значење њеним одредбама.

ЕКЉП прописује да се уживање права и слобода из те конвенције обезбеђује без дискриминације по било ком основу (као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус). Конвенција, између осталих, садржи одредбе о забрани дискриминације у члану 14. и Протоколу 12, који је придодат Конвенцији. У члану 14. се наводи да се уживање права и слобода предвиђених ЕКЉП обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.

Протокол 12 уз Конвенцију уводи „општу” забрану дискриминације у систем права земаља Савета Европе, одредбом да се уживање сваког права које (национални) закон предвиђа (дакле, не само ЕКЉП) мора обезбедити без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус. При томе, јавне власти не смеју ни према коме вршити дискриминацију по наведеним основима. Србија је, као чланица Савета Европе, такође и страна уговорница ЕКЉП и Протокола 12, те се за Србију поштовање међународних обавеза прописаних овом конвенцијом подразумева као један од претприступних услова.<sup>44</sup>

Интеграција особа са инвалидитетом је једно од основних права гарантованих ПЕУОП (члан 26) и подразумева права особа са инвалидитетом на погодности од мера којима се обезбеђује њихова независност, социјална и професионална интеграција и учествовање у животу заједнице.

Систем заштите људских и мањинских права под окриљем Уједињених нација (УН) такође је значајан за развој правних тековина ЕУ. Унија је 2010. године ратификовала *Конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом*<sup>45</sup> из 2006. године, чиме се обавезала да законодавство, политике и програми на нивоу ЕУ морају бити у складу са одредбама ове конвенције, у оквиру граница надлежности ЕУ. Ратификовањем

44 Србија је аутоматски приступила ЕКЉП као правна следбеница Државне заједнице Србије и Црне Горе, која је ратификовала Конвенцију законом из 2003. године („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15).

45 Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09).

Конвенције ЕУ је постала прва међувладина организација која је потписала неки документ о људским правима и на себе преузела обавезе из тог документа.

Конвенција представља израз вишедеценијске борбе у оквиру УН за промену ставова и приступа особама са инвалидитетом (ОСИ), напуштање виђења ових особа као „објеката” хуманитарне, здравствене и социјалне заштите и уместо тога прихватање ОСИ као субјеката права за која саме могу да се заузму и да доносе важне одлуке у животу<sup>46</sup> засноване на њиховом слободном и разложном пристанку, као и да буду активни чланови друштва.<sup>47</sup> Конвенција усваја „социјални” модел инвалидитета<sup>48</sup> и гарантује основна права за особе са свим врстама инвалидности, покривајући широк спектар области друштвеног живота<sup>49</sup>, указујући на неопходна прилагођавања како би ова права могла у целости да се остваре. Конвенција је заснована на начелима поштовања достојанства, забране дискриминације, пуног укључивања у друштво (инклузије), уважавања различитости и прихватања особа са инвалидитетом и инвалидности као израза људске разноликости, једнаких могућности и приступачности.

*Ревидирана Европска социјална повеља (РЕСП)*<sup>50</sup>, најзначајнији документ у области рада и социјалне заштите под окриљем Савета Европе, комплементаран ЕПЉП, гарантује особама са инвалидитетом право на независност, социјалну интеграцију и на учешће у животу заједнице, а остваривање права обезбеђује без икакве дискриминације. Стране уговорнице посебно су се обавезале да, унапређују пуну друштвену интеграцију ОСИ и учешће у животу заједнице, предузимањем мера чији је циљ превазилажење баријера у споразумевању и покретљивости, те да омогуће несметан приступ адекватном становању и услугама социјалне заштите.

Иако ЕУ није ратификовала *Конвенцију Уједињених нација о људским правима* из 1989. године, она се може сматрати делом правних тековина ЕУ, с обзиром на то да су је ратификовале све државе чланице. Конвенција представља први међународни уговор који децу издваја као посебне субјекте међународноправне заштите и садржи каталог основних права детета<sup>51</sup>, а представља значајно достигнуће у

46 Или да буду укључене о доношење таквих одлука.

47 Извор: УН, Међународна конвенција о правима особа са инвалидитетом; доступно на: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

48 Инвалидност треба посматрати у односу на начин како је друштво организовано, а не у односу на здравствено стање особе. Више у: *Социјални модел инвалидности*, Центар за самостални живот особа са инвалидитетом Србије; доступно на: <http://www.cilsrbija.org/ser/novosti.php?id=770>.

49 Међу којима су приступ правди, образовање, запошљавање, превоз, инфраструктура и јавне грађевине, право на живот, приватност, заштита интегритета, омогућавање права на гласање, јачање политичког учешћа и пословна способност.

50 Усвојена 1996. године, а Србија ју је ратификовала 2009. године, преузимајући обавезујући карактер готово свих 9 основних социјалних права („права чврстог језгра”). Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље („Сл. гласник РС”, број 42/09).

51 Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97).

процесу развоја и јачања међународног права о деци и свеобухватан документ који препознаје све категорије људских права – грађанска, политичка и економска, као и социјална и културна. У складу са одредбама Конвенције основан је и Комитет за права детета, као посебно тело за надзор над применом Конвенције, у оквиру ког се разматрају периодични извештаји држава чланица.

Комитет у својим *Закључним зајажанјима за Србију из фебруара 2017. године*<sup>52</sup> препоручује држави, између осталог, да усвоји измене и допуне Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, како би се осигурало да његове одредбе које се односе на штедњу не утичу негативно на квалитет и ефикасност услуга за децу; затим да усвоји оквир националне политике који ће доследно заменити истекли Национални план акције за децу; да обезбеди адекватну и систематску обуку, односно сензибилизацију професионалаца који раде са децом у вези са правима детета; да обезбеди кадровске, техничке и финансијске ресурсе за ефикасно обављање редовних кућних посета у оквиру „здравствене медијације”; да спроведе мере с циљем реформе система социјалне заштите за децу са сметњама у развоју ради смањења броја деце у великим установама, ојачавања подршке деци која живе испод границе сиромаштва (посебно породицама са једним родитељем, породицама са четворо или више деце и породицама са децом са сметњама у развоју); да обезбеди да мере социјалне заштите пружају довољно за стварне трошкове пристојног живота деце, укључујући трошкове релевантне за њихово право на здравље, исхрану, образовање, адекватан смештај и воду и хигијену, као и да размотри адекватност новчане помоћи деци са становишта обезбеђивања минималног животног стандарда.

Под утицајем Конвенције о правима детета формулисан је члан 24. ПЕУОП (Права детета) који прописује да деца имају право на заштиту и негу које су неопходне за њихову добробит. Она могу слободно да изражавају своје мишљење и такво мишљење ће бити узето у обзир у стварима које их се тичу, у складу са њиховим узрастом и зрелашћу. У свим поступцима који се односе на децу, било да их спроводе државни органи или приватне установе, првенствено се узимају у обзир најбољи интереси детета. Свако дете има право да одржава редовне личне и директне контакте са оба родитеља, осим уколико је то противно његовим интересима.

РЕСП у члану 17. гарантује право деце на социјалну, законску и економску заштиту. Како би обезбедила ефикасно остваривање права деце да одрастају у окружењу које ће подстицати пун развој њихове личности и њихових физичких и менталних потенцијала, држава треба да осигура да деца уживају бригу и помоћ која им је потребна, посебно успостављањем и одржавањем установа и служби које су довољне и одговарају остварењу овог циља, као и да обезбеде заштиту и посебну помоћ државе за децу и младе који су привремено или дефинитивно лишени породичне подршке.

<sup>52</sup> Текст доступан на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19966>.

Посебна конвенција намењена заштити старијих особа још увек није усвојена под окриљем УН, иако се овај процес припрема дужи низ година.<sup>53</sup> У складу са чланом 25. ПЕУОП, ЕУ признаје и поштује права старих особа на достојанствен и независан живот и на учешће у друштвеном и културном животу.

РЕСП у члану 23. гарантује право старијих особа на социјалну заштиту. Како би се обезбедило делотворно уживање права старијих особа на социјалну заштиту, државе чланице су преузеле обавезу да усвоје мере чији је циљ да омогуће старијим лицима да остану активни чланови друштва колико год је то могуће и то адекватним материјалним средствима која би им омогућила да воде достојанствен живот и да играју активну улогу у јавном, друштвеном и културном животу, затим информисањем о услугама и погодностима која су на располагању старијим особама, као и о могућностима да их искористе. Поред тога државе су се обавезале да омогуће старијим особама да одаберу свој животни стил и да воде независан живот у свом породичном окружењу колико год то желе и могу, тако што би се обезбедио смештај у складу са њиховим потребама и здравственим стањем и здравствена нега и погодности које су им потребне. Коначно, државе треба да гарантују старијим особама које живе у установама у којима им се пружа одговарајућа нега да, уз пуно поштовање њихове приватности, учествују у доношењу одлука које се тичу животних услова у тим установама.

Низ додатних секундарних извора права ЕУ, иако ти акти нису правно обавезујући, представља значајан оквир деловања у овој области, попут *Страјтеије ЕУ за особе са инвалидитетом за период 2010–2020*<sup>54</sup>, *Евројске платформе за борбу против сиромаштва и друштвене искључености*<sup>55</sup> и *Одлуке Парламента и Савета о евројској години активної старења и солидарности међу генерацијама*<sup>56</sup>, као и *Препоруке за промоцију људских права старијих особа Комисијом министара Савета Европе из 2014. године*<sup>57</sup> и *Страјтеије Савета Европе о правима дејства за период 2016–2021*.<sup>58</sup>

Положај Рома у оквиру приступних преговора има своје значајно место. Иако се обично наводи у делу о положају националних мањина (нпр. у АП за ПП 23), ми смо

53 О разлозима за усвајање посебне конвенције УН више информација у публикацији представљеној на осмом заседању Отворене радне групе УН о старењу; на енглеском језику доступно на: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eighth/TowardsConvention.pdf>, као и у изјави независног експерта УН за заштиту људских права старијих особа са седме седнице Отворене радне групе, на српском језику доступно на: <http://humanas.rs/2017/03/01/sazetak-sedme-sednice-otvorene-radne-grupe-za-starenje-decembar-2016/> (29. 12. 2019).

54 Доступно на: [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Evropska%20strategija%20za%20osobe%20sa%20invaliditetom%202010-2020.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Evropska%20strategija%20za%20osobe%20sa%20invaliditetom%202010-2020.pdf).

55 Доступно на: [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Evropska%20platforma%20za%20borbu%20protiv%20siromastva\\_1.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Evropska%20platforma%20za%20borbu%20protiv%20siromastva_1.pdf).

56 [http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images\\_files\\_Odluka%20940\\_2011\\_EU%20o%20Evropskoj%20godini%20aktivnog%20starenja%20i%20solidarnosti%20medju%20generacijama.pdf](http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Odluka%20940_2011_EU%20o%20Evropskoj%20godini%20aktivnog%20starenja%20i%20solidarnosti%20medju%20generacijama.pdf).

57 Recommendation CM/Rec(2014)2. Текст са појашњењима на енглеском језику доступан на: <https://www.refworld.org/docid/53fdc73e4.html>.

58 Текст доступан на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21832>.

за потребе ове анализе раздвојили област друштвеног укључивања Рома и Ромкиња, као социјално најугроженије групе становника у земљи, док смо испуњеност стандарда у погледу њихових индивидуалних и колективних права која остварују као припадници националне мањине покрили делом о положају националних мањина.

*Оквир ЕУ за националне сѝрашѝије инѝеѝрације Рома до 2020. ѝодине*, који је Европска комисија усвојила 2011. године<sup>59</sup> има циљ да подстакне државе чланице да усвоје или даље развију свеобухватне приступе за интеграцију Рома на својој територији. Оквир налаже државама чланицама да развију посебне стратегије које су усмерене искључиво на Роме, те да на јасан и специфичан начин, уз предвиђање јасних мера и опредељивање средстава за превенцију и компензовање, због неједнаких услова којима су изложени, обезбеде да циљеви интеграције покрију четири кључне области – приступ образовању, запошљавању, здравственој заштити и становању<sup>60</sup>. Поред тога, државе треба да развију стратегије како би активно доприне-ле друштвеној интеграцији Рома и елиминисале сегрегацију где она постоји.<sup>61</sup>

*Преѝорука Саветѝа о делотворним мерама инѝеѝрације Рома у државама чланицама* из 2013.<sup>62</sup> надовезује се на Оквир и има циљ да „пружи смернице државама чланицама за јачање делотворности њихових мера за постизање интеграције Рома и унапређење спровођења њихових националних стратегија за интеграцију Рома или интегрисаних мера политике унутар ширих политика друштвене инклузије са циљем побољшања ситуације у којој се Роми налазе и затварања сваког јаза између Рома и опште популације”.<sup>63</sup>

У *Резолуцији Комиѝетѝа министѝара Саветѝа Евроѝе о сѝровођењу Оквирне конвенције за зашѝиѝћу националних мањина у Србији*<sup>64</sup>, међу препорукама које захтевају хитно деловање, наводи се потреба за учешћем представника локалне самоуправе у оцени спровођења Стратегије за социјално укључивање Рома и

59 На енглеском језику доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0173>.

60 И то уз постављање достижних циљева, опредељивање довољних средстава, идентификовање микрорегија где Роми живе, успостављање механизма за праћење спровођења, успостављање сарадње и дијалога са ромским цивилним друштвом, регионалним и локалним властима, и именовање контакт особе за развој и спровођење стратегије.

61 И прилагоде своје релевантне оперативне програме како би више средстава доступних из програма финансијске подршке ЕУ определили за интеграцију Рома.

62 На енглеском језику доступно на: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/139979.pdf).

63 Циљеви ЕУ у погледу интеграције Рома и Препорука Савета о делотворним мерама интеграције Рома у државама чланицама јесу од изузетног значаја и за земље које приступају Европској унији, посебно зато што је Препорука саставни део правних тековина ЕУ. Сходно томе, земље обухваћене проширењем такође треба да ускладе своје постојеће стратегије са циљевима ЕУ у погледу интеграције Рома и предузму циљане мере како би премостиле разлике између Рома и остатка становништва у приступу образовању, запошљавању, здравственој заштити и становању, као и интерсекторске мере у вези са личним документима, јачањем учешћа локалних и регионалних власти и дијалога са организацијама цивилног друштва.

64 Документ CM/ResCMN(2015). На енглеском језику доступно на сајту Савета Европе: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c307f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c307f).



Ромкиња у Републици Србији за период од 2016 до 2025. године. Такође, препоручено је предузимање мера ка елиминисању сегрегације у школама и генерално побољшање приступа образовању ромске деце.

*Савештодавни комитет Оквирне конвенције за заштити националних мањина*, у погледу унапређења положаја Рома истиче<sup>65</sup> да је неопходно подићи ниво свести Рома који живе у неформалним насељима, као и релевантних радника у заједници о законодавним стандардима и правним лековима који су доступни жртвама дискриминације и одлучно решити питање структурне дискриминације са којом се Роми суочавају у погледу статуса њиховог држављанства, као и становања, здравствене заштите, образовања и запошљавања, укључујући предузимање потребних афирмативних мера за решавање узрока дискриминације са којом се суочавају. Поред тога, потребно је елиминисати све облике сегрегације ромске деце и укључити их у редовно образовање, „удвостручити” напоре у борби против изостајања из школе и раног напуштања школовања међу ромском децом, укључујући ширење и развој дугорочног коришћења услуга педагошких асистената као средство за то. Коначно, неопходно је интензивирати напоре усмерене на побољшање учешћа Рома у економском и друштвеном животу креирањем мера које су засноване на јасним показатељима и подацима који су редовно праћени од стране ромских координатора и ажурирани.

## 1.2. Положај националних мањина

Као кандидат за чланство у ЕУ, Република Србија се обавезала на поштовање права националних мањина, што је дефинисано првенствено критеријумима из Копенхагена<sup>66</sup>, од којих је први, политички критеријум стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина.

Значај поштовања мањинских права потврђен је *Споразумом о стабилизацији и придруживању Србије са ЕУ*<sup>67</sup>, који у члану 5. потврђује да поштовање права мањина, у целини представља услов за приступање Србије ЕУ и требало би да прати

65 У свом *Четвртом мишљењу о Србији* из јуна 2019. године; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

66 Скуп политичких, економских, правних и институционалних критеријума које је Европски савет формулисао на самиту у Копенхагену 1993. године, а које свака држава кандидат мора имати како би постала чланица ЕУ. Више у *Водич кроз процес приступања Србије Европској унији*, Међак, В. и Будимир, Б., ИСАЦ фонд, Београд 2013 стр. 19; доступно на: [http://eupregovori.bos.rs/progovori-opregovorima/uploaded/EU\\_VODIC.pdf](http://eupregovori.bos.rs/progovori-opregovorima/uploaded/EU_VODIC.pdf).

67 Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Сл. гласник РС – међународни уговори”, број 83/08).

конкретне препоруке у мери у којој је то могуће, с обзиром на национални контекст. Будући да је у Србији, као и у другим земљама Западног Балкана, положај Рома посебно тежак у поређењу са државама чланицама ЕУ, посебан акценат у преприступном процесу је стављен управо на питање побољшања положаја Рома.

Уговор о ЕУ у члану 2. говори о томе да се „Унија заснива на вредностима поштовања људског достојанства ... поштовања људских права, укључујући и припадника мањина”. ПЕУОП у помињаном члану 21. као основ забране дискриминације наводи и припадност националној мањини. Када је реч о мањинама, релевантан је и члан 22. ПЕУОП о културној, религијској и језичкој разноликости који гласи: „Унија поштује културну, верску и језичку разноликост.”<sup>68</sup> Директива о расној једнакости забрањује сваку посредну и непосредну дискриминацију на основу етничког порекла.

*Оквирна конвенција Савета Европе за заштитију националних мањина* из 1994. (*Оквирна конвенција*) први је свеобухватни регионални међународни уговор и први правно обавезујући међународни инструмент који је у целини посвећен заштити националних мањина и на снази је од 1998. године<sup>69</sup>, а у СР Југославији од 2001. године. Конвенција обрађује питања забране дискриминације припадника националних мањина, право на употребу језика и писма, слободу изражавања, право на информисање, право на употребу имена и презимена, на образовање на језику националне мањине, истицање традиционалних локалних назива, имена улица и других топографских назива на језику мањина и сл. Њена основна сврха је да „спречи међуетничке тензије и да промовише дијалог у отвореним и инклузивним друштвима”<sup>70</sup>. Мањинска права, у складу с чланом 1. Оквирне конвенције, чине део међународног система заштите људских права, који се заснива на претпоставци да су сви рођени слободни и једнаки у достојанству и правима.

Комитет министара Савета Европе је јула 2015. усвојио *Резолуцију о спровођењу Оквирне конвенције за заштитију националних мањина у Србији*<sup>71</sup>. У њој се препоручује држави да, између осталог, обезбеди пуну примену законских одредби о употреби језика мањина у контактима са органима јавне власти на локалном нивоу и да промовише ангажовање службеника на локалном нивоу који говоре релевантне језике мањина. Поред тога, Комитет наглашава значај интензивирања напора да се обезбеди потпуна и адекватна примена правила о регистрацији имена на језицима мањина, истицање топографских назива на језицима мањина, као и промовисање оснивања и делотворног функционисања савета за

68 Члан 22. ПЕУОП.

69 Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/98).

70 *Оквирна конвенција: кључни инструменти за ујрављање различитостију кроз љрава мањина – Тематски коментар бр. 4 (Обим љримене Оквирне конвенције за заштитију националних мањина)*, Савет Европе, 2016; доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19816>.

71 На енглеском језику доступна на сајту Савета Европе: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c307f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c307f).

међунационалне односе на локалном нивоу у свим општинама са етнички мешовитим становништвом.<sup>72</sup>

У складу са чланом 25. Оквирне конвенције, државе чланице су обавезне да подносе генералном секретару Савета Европе пуну информацију о законодавним и другим мерама предузетим ради остваривања начела утврђених у Оквирној конвенцији, као и периодично све информације од значаја за њено спровођење. Влада Републике Србије усвојила је 14. септембра 2018. Четврти периодични извештај о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, који је достављен генералном секретару Савета Европе 18. септембра 2018. године.

У свом Четвртом мишљењу о примени конвенције у Србији из јуна 2019.<sup>73</sup> године, Саветодавни комитет, између осталог, истиче „контраст” између нивоа заштите мањинских права у Аутономној Покрајини Војводини (АПВ) и у централној и јужној Србији и потребу да се значајно побољша ниво заштите у централној и јужној Србији, без потцењивања потребе за даљим побољшањима у АПВ, посебно у смислу интеркултурног дијалога, као и у погледу учења српског језика. Комитет наводи као посебан проблем недостатак службених евиденција на основу којих је могуће процењивати учешће мањина у органима јавне власти, укључујући и ЈЛС у којима традиционално живе припадници националних мањина или где они живе у великом броју.<sup>74</sup>

У складу са чланом 26. Оквирне конвенције, у оцењивању адекватности мера предузетих од стране држава уговорница ради остваривања начела утврђених у конвенцији, Комитету министара Савета Европе помаже Саветодавни комитет, чији су чланови признати експерти у области заштите националних мањина. Саветодавни комитет је сумирао своја искуства и ставове о најважнијим питањима на која су наилазили у свом надгледању спровођења Оквирне конвенције, кроз *тематске коментаре* о специфичним питањима.<sup>75</sup>

У *Коментару бр. 2. о делотворном учешћу припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним пословима* из 2008. године<sup>76</sup>, Саветодавни комитет, између осталог, наводи да јавна управа треба да одражава различитости у друштву и у том смислу би требало подстицати запошљавање припадника националних мањина у јавном сектору. При томе би требало избећи формалну, „ригидну, математичку једнакост” у представљању и обезбедити „делотворност” учешћа припадника мањина, односно да њихово учешће има

72 Комитет позива власти да додатно појачају средства додељена Буџетском фонду за националне мањине и предузму потребне мере како би осигурале додатна средства за националне мањине у централној и јужној Србији. Исти извор.

73 Доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

74 Исто.

75 Извор Канцеларија за људска и мањинска права; доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19816>.

76 Текст доступан на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/delotvorno\\_ucescje\\_pripadnika\\_nacionalnih\\_manjina\\_u\\_kulturnom\\_socijalnom\\_i\\_ekonomskom\\_zivotu\\_i\\_u\\_javnim\\_poslovima.pdf.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/delotvorno_ucescje_pripadnika_nacionalnih_manjina_u_kulturnom_socijalnom_i_ekonomskom_zivotu_i_u_javnim_poslovima.pdf.pdf).

утицај на одлуке које се доносе (тачка 19).<sup>77</sup> Посебну пажњу би требало посветити Ромима, који су често изразито подзаступљени у јавној управи.

При томе су за праћење и оцењивање дејства запошљавања, унапређења и других мера позитивне (афирмативне) акције у јавним службама и пословима од пресудног значаја свеобухватни подаци и ажурна статистика, засновани на подацима који су прикупљени у складу са међународним стандардима заштите података о личности и поштовањем права припадника националних мањина да се слободно изјасне или не изјасне о националној припадности. Такође, требало би да припадници мањина буду укључени у процесе израде метода за прикупљање и у само спровођење прикупљања података.

Комитет је кроз праксу установио да локалне самоуправе могу имати важну улогу и ојачати делотворно учешће припадника националних мањина у доношењу одлука, укључујући доношење одлука у оквиру органа ЈЛС. При томе је најважнији јасан однос и подела власти између националног нивоа власти и ЈЛС и то да локалне власти поседују одговарајуће ресурсе који им омогућавају да спроводе своје обавезе (тачка 129). Посебно је важно да припадници мањина делотворно учествују у руководећим структурама, на пример кроз увођење функција предвиђених за представнике мањина на свим нивоима руковођења (тачка 127).

Прихватањем Оквирне конвенције држава је, између осталог, преузела обавезу из члана 10. да у областима традиционално или „знатно” насељеним припадницима националних мањина, настоји да осигура услове који би омогућили употребу мањинског језика у односима између припадника националних мањина и органа јавне управе.

У Коментару бр. 3. о праву на употребу језика припадника националних мањина на основу Оквирне конвенције о заштити националних мањина из 2012. године<sup>78</sup>, који тумачи домете члана 10. Оквирне конвенције, Саветодавни комитет, између осталог, наводи да је од суштинске важности да се све одлуке у вези са језичким политикама и уживањем права на употребу језика доносе у консултацијама са представницима мањина, како би се обезбедило да се питања од значаја за припаднике националних мањина ефективно и прописно узимају у обзир.

Поред тога, важно је утврдити јасне и транспарентне процедуре за то како и када увести употребу мањинских језика, укључујући њихов писани облик, а тамо где постоје нумерички прагови, они се не смеју ригидно примењивати, већ треба поступати флексибилно и опрезно и не треба да буду непотребна препрека за службену употребу одређених мањинских језика. Комитет наглашава могућност

77 Саветодавни комитет наглашава да је учешће у јавним пословима битно не само да би се осигурало узимање у обзир интереса националних мањина у „питањима која се тичу националних мањина” (односно где имају искључиви интерес, попут службене употребе мањинског језика или образовања и информисања на мањинском језику), али и код осталих питања која их се тичу као чланова друштва као целине, како би могли да утичу на општи правац развоја друштва.

78 Документ доступан на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/pravo\\_na\\_upotrebu\\_jezika\\_pripadnika\\_nacionalnih\\_manjina\\_na\\_osnovu\\_okvirne\\_konvencije.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/pravo_na_upotrebu_jezika_pripadnika_nacionalnih_manjina_na_osnovu_okvirne_konvencije.pdf).

да употреба мањинских језика омогући припадницима националних мањина делотворније учешће у доношењу одлука на локалном нивоу и подржава интерно коришћење мањинских језика у јавној управи на подручјима која припадници националних мањина насељавају у знатном броју<sup>79</sup>.

У Коменџару бр. 4 из 2016. о обиму њрмене Оквирне конвенције Саветодавни комитет наглашава да у ситуацијама у којима је уживање појединих права мањина повезано с нумеричким праговима, право на слободну самоидентификацију захтева да припадници националних мањина буду информисани о значају који власт придаје попису и другим процесима прикупљања података. Саветодавни комитет је стога систематски охрабривао државе потписнице да све информације о методологији и циљу прикупљања података буду доступне на језицима националних мањина и да се припадници националних мањина укључе у организацију и реализацију таквих процеса, нарочито у подручјима где су се националне мањине населиле у знатном броју.<sup>80</sup>

Евројска њовеља о реионалним или мањинским језицима<sup>81</sup> дефинише циљеве и начела којима државе потписнице треба да се воде у одношењу према регионалним или мањинским језицима. Повеља даље дефинише мере које државе треба да предузимају у погледу доступности образовања на језицима мањина, односа са судовима и управом, о информисању на језицима мањина, културним активностима, економском и друштвеном животу и прекограничној размени. Повеља предвиђа и периодично извештавање држава о спровођењу ових одредби на њиховој територији.

Комитет експерата, задужен за праћење спровођења Повеље у земљама потписницама је 22. марта 2018. године усвојио *Четврти извештај о њрмени Евројске њовеље о реионалним или мањинским језицима у Србији*, који је представљен Комитету министара Савета Европе заједно са Коментарима Републике Србије о Четвртом извештају Комитета експерата, на основу којих је Комитет министара Савета Европе усвојио *Прејоруку CM/RecChL(2019)2 о њрмени Евројске њовеље о реионалним или мањинским језицима у Србији 4. ајрила 2019. њодине*.<sup>82</sup>

79 У члану 10.2. одређени су услови под којима се мањински језици такође могу користити у односима са органима државне управе. Ова употреба је без штете по службени језик / службене језике. Мада државе имају ограничено право да по сопственом нахођењу одређују области у којима припадници националних мањина живе „у знатном броју”, имају и дужност да утврде јасне критеријуме шта се подразумева под „довољним бројем” или „довољно великим бројем”.

80 Истовремено, Саветодавни комитет је упозорио државе потписнице да се не ослањају искључиво на званичну статистику и бројке, јер оне, из разних разлога, не одражавају у потпуности реалност. Резултати би требало да се процењују периодично и флексибилно анализирају, у блиској сарадњи с представницима мањина. Власти такође треба даље да искористе друге изворе информација, укључујући и истраживања о општој радној снази и друга истраживања, као и независно квалитативно и квантитативно истраживање које је доступно о питањима која се тичу приступа правима припадника националних мањина; документ доступан на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19816>.

81 Доступно на: [www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine2/multilateralni-ugovori/evropska-povelja-o-regionalnaim-ilimanjinskim-jezicima](http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/nacionalne-manjine2/multilateralni-ugovori/evropska-povelja-o-regionalnaim-ilimanjinskim-jezicima).

82 Оба документа доступна на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22070>.

У извештају Комитет препоручује наставак промовисања свести и толеранције у српском друштву у односу на мањинске језике и културе као саставног дела наслеђа Србије<sup>83</sup>. Комитет изражава забринутост због релативно високих прагова за формирање одељења и организовање наставе на мањинском језику и прекид предшколског образовања на ромском језику. Упркос могућности предвиђене Повељом за употребу мањинских језика пред судовима, ова одредба се ретко примењује у пракси, док управни органи ретко користе језике мањина, осим управе АПВ, наводи се у извештају. У делу извештаја који се односи на препоруке, Комитет министара Савета Европе од Србије очекује адекватно подучавање ромског и украјинског језика у предшколском, основном и средњем образовању, као и ширу наставу и студије на немачком и чешком. Међу приоритетима се наводи и јачање употребе свих регионалних или мањинских језика у јавној управи у Србији, као и јачање капацитета националних савета националних мањина.<sup>84</sup>

83 Препорука се односи на албански, босански, бугарски, буњевачки, хрватски, чешки, немачки, мађарски, македонски, ромски, румунски, русински, словачки, украјински и влашки језик.

84 Препорука CM/RecChL(2019)2 Комитета министара о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима од стране Србије усвојена од стране Комитета министара дана 4. априла 2019. године; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22070>.

## 2. РЕЛЕВАНТНО ПРАВО И ОКВИР ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У СРБИЈИ

Усвајањем *Акционог плана за преоварачко поглавље 23 (АП за ПП 23)* априла 2016. године званично је отворено ово поглавље преговора и Србија је поставила унапређење институционалног и законодавног оквира у области основних људских и мањинских права као стратешко опредељење. Држава у оквиру акционог плана дефинише мере које воде остварењу препорука из процеса скрининга и које се односе, између осталог, на законодавне реформе и унапређење административних капацитета.<sup>85</sup> Овај документ представља својеврсну „мапу пута” за државу кандидата у овој области за испуњавање препорука дефинисаних у оквиру извештаја о скринингу.

АП за ПП 23 садржи већи број мера које се односе на ЈЛС, било посредно било да су оне одређене као носиоци активности или партнери. Овај документ је ревидиран након ширег консултативног процеса у 2019. години<sup>86</sup>, нешто више од три године од усвајања и примене, међутим процес ревизије није био готов до краја 2019. године. За потребе ове анализе коришћен је Нацрт ревизије АП за ПП 23, с обзиром на то да је то била радна верзија у тренутку састављања извештаја.<sup>87</sup>

---

85 Акциони планови које усваја Влада у процесу преговора о приступању, израђују се у складу са правним оквиром о вођењу преговора и у складу са методолошким смерницама Комисије. Свака препорука мора да садржи мере, органе надлежне за спровођење и рок за испуњавање мере, финансијска средства неопходна за њено остварење, индикатор резултата и индикатор утицаја. Важно је да акциони план буде јаван како би резултати процеса могли да се прате и како би сви постојећи капацитети, било у државном или цивилном сектору били искоришћени за испуњавање предложених мера за остварење препорука. „Новине у преговорима”, Београдска отворена школа – *Пројекти о преоворима*; доступно на: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/novine-u-pregovorima> (30. 12. 2019).

86 Ова верзија текста доступна је на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26460/prvi-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

87 Консултативни процес у оквиру ревизије АП за ПП 23 почео је средином 2018. године, када је Министарство правде, након почетних консултација са правосудним институцијама и цивилним друштвом, у јуну 2019. године проследило Европској комисији нову верзију ревидираног документа ради давања мишљења и препорука за даље унапређење. Почетком октобра 2019. Европска комисија доставила је Министарству коментаре на ревидирани документ, након чега је Министарство најавило да ће у наредном периоду, пратећи смернице коментара Европске

Поред мера усклађивања прописа које треба да се изврши у складу са АП за ПП 23 (и прелазним мерилима за затварање поглавља који су део овог документа), Србија мора да примењује постојеће прописе у областима људских и мањинских права, а на одређене недостатке (и предложене начине решавања) указују не само годишњи извештаји Европске комисије о напретку, већ и препоруке експертских тела надлежних за надзор над применом међународних конвенција које је Србија усвојила.

## 2.1. Начело забране дискриминације и положај осетљивих група

НПАА као мере предвиђене за период 2018–2021 у области недискриминације наводи, између осталог, пуну примену нових стратешких докумената и пратећих акционих планова укључујући (тада) нову Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период од 2015–2025. године са Акционим планом; затим израду, усвајање и пуну примену нове Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом са пратећим Акционим планом, као и спровођење активности предвиђених АП за ПП 23.<sup>88</sup>

У АП за ПП 23 стоји да у наредном периоду Република Србија планира да оствари пуну хармонизацију Закона о забрани дискриминације са европским правним тековинама, пре свега усвајањем нове Стратегије превенције и заштите од дискриминације и Акционог плана, чијом ће се доследном применом и активним праћењем примене остварити унапређење положаја најосетљивијих друштвених група. Подсетимо, истекла Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период 2014–2018. представљала је израз опредељености за системску изградњу институционалног оквира и унапређење механизма борбе против дискриминације и представљала суштински део АП за ПП 23.<sup>89</sup>

У августу 2019. је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП) објавило документ *Анализа ефеката, односно йолазне основе за*

---

комисије, израдити унапређену верзију АП, а након тога објавити и позвати све заинтересоване организације цивилног друштва да се укључе у наставак консултативног процеса. Извор: Министарство правде, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/vest/24680/objavljen-usaglasen-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> и YUCOM, доступно на: <http://www.yucom.org.rs/komentari-eu-na-akcioni-plan-za-poglavlje-23-slicni-komentarima-civilnog-drustva/> (27. 12. 2019).

88 Поред тога, НПАА овде предвиђа и усвајање и примену Закона о родној равноправности и пуну примену нове Националне стратегије за родну равноправност кроз израду и имплементацију Акционог плана за примену Националне стратегије за родну равноправност 2019–2020. НПАА, трећа ревизија стр. 903; доступно на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/nraa/nraa\\_2018\\_2021.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2018_2021.pdf).

89 Акциони план за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације из 2014 разрађује стратешке мере у појединим областима, али је и он истекао. Извор: Канцеларија за људска и мањинска права; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19990>.



израду нове стратегије превенције и заштите од дискриминације 2020–2025. у форми нацрта<sup>90</sup>. Имајући у виду то да Стратегија треба да покрије период до пројектованог времена приступања Србије ЕУ (2025)<sup>91</sup>, као циљ нове Стратегије се наводи „потпуно усаглашавање са стандардима и тековинама ЕУ у контексту људских права и забране дискриминације, ослањајући се и на стандарде из окриља Уједињених нација (УН)”.

Током преговора о приступању Србије Европској унији (ЕУ) уочено је да се постојећим решењима из ЗЗД не достижу заједничке тековине и да он није у пуној мери усаглашен са релевантним законодавством ЕУ, на шта је Европска комисија у више наврата указала<sup>92</sup>, те се приступило усаглашавању одредби ЗЗД са законодавством ЕУ<sup>93</sup>. МРЗБСП, у чијем су делокругу послови државне управе у области антидискриминационе политике, у сарадњи са ПЗР и Министарством правде<sup>94</sup>, израдило је консолидовани текст *Нацрта закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације* и спровело јавну расправу о тексту нацрта у септембру 2019. након што је Предлог закона повучен из скупштинске процедуре у марту 2019.<sup>95</sup> Министарство је објавило резултате спроведених консултација са стручном јавношћу и организацијама које заступају интересе осетљивих група, али у тренутку писања овог извештаја није објавило нови консолидовани текст, нити је Влада усвојила такав нацрт и објавила предлог Закона.<sup>96</sup>

Од нових решења напоменућемо усклађивање дефиниције посредне дискриминације са законодавством ЕУ, као и одредбе о изузетку од повреде начела једнаких права и обавеза, дефиницију сексуалног узнемиравања и навођења на дискриминацију на начин дефинисан прописима ЕУ, нове надлежности и доследније регулисање поступка избора новог повереника када постојећем истиче мандат и проширене надлежности Повереника, као и решење да организације које се баве заштитом људских права, могу поднети притужбу на основу дискриминације групе лица и без сагласности те групе, ако се ради о категорији „рањивих” група, тј. да све њене чланове повезује заједничко својство, које их сврстава у неку од категорија посебне осетљивости.

90 Доступно на сајту Министарства рада.

91 Из Стратегије о проширењу ЕУ из 2018. године – Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final. На енглеском језику доступно на: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf).

92 Први пут у шестомесечном извештају о напретку Републике Србије у процесу евроинтеграција и спровођењу акционих планова за поглавља 23. и 24. из новембра 2017. године.

93 Нарочито Директивом 2000/43/ЕЗ о примени начела једнаког поступања без обзира на расно или етничко порекло и Директивом 2000/78/ЕЗ о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду.

94 На основу мишљења добијеног од Европске Комисије у марту 2018. године.

95 Текст доступан на: <https://otvoreniparlament.rs/akt/3916>.

96 Доступно на сајту МРЗБСП: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/konkursi/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zabrani-diskriminacije-sprovodice-se-u-periodu-od-2-do-23-septembra-2019-godine>.

Приликом измена и допуна Кривичног законика у 2019. није искоришћена прилика да се изврши пуно усклађивање одредби у вези са забраном и кажњавањем кривичних дела расне и друге дискриминације са правним тековинама ЕУ.<sup>97</sup>

АП за ПП 23 предвиђа (активност 3.6.2.4) измене и допуне Закона о социјалној заштити и усвајање нове стратегије развоја социјалне заштите и пратећег акционог плана. У марту 2019. је објављен *Нацрт стратегије социјалне заштите у Републици Србији за период од 2019. до 2025. године*, „кровног” документа државе у области социјалне заштите, који треба да одговори на потребе друштва и дефинише правце за даљи развој политика у овој области. Стратегија, како се наводи у Нацрту, представља „основ за алокацију средстава намењених за заштиту најугроженијих грађана и грађанки у Србији”, а једно од основних начела је припрема Србије за чланство у ЕУ и ближе усклађивање система социјалне заштите у Србији са стратешким оквиром, законодавством и вредностима ЕУ.<sup>98</sup>

Измене и допуне Закона о социјалној заштити предвиђа и Трећа ревизија НПАА (2018–2021)<sup>99</sup> у оквиру планова за усклађивање у области социјалног укључивања, којима треба боље да се уреди систем услуга и сервиса за подршку особама са инвалидитетом и старијим особама, како би се „јасно и прецизно регулисале обавезе и одговорности носилаца социјалне политике на републичком и локалном нивоу, обезбедили механизми за њихово међусобно усклађено и ефикасно деловање, те доследно и јасно уредио одржив систем финансирања, с циљем примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом и поступања по препорукама Комитета за права особа са инвалидитетом”. Циљ измена Закона је и ублажавање услова за остваривање права на новчану помоћ за старије кориснике.<sup>100</sup>

97 До тренутка писања овог извештаја нису постигнута планирана унапређења у области родне равноправности с обзиром на то да није донет Закон о родној равноправности нити усвојена нова стратегија која се односи на спречавање и сузбијање насиља над женама. Такође, нови акциони план уз Стратегију о родној равноправности није усвојен до дана писања овог извештаја.

98 У Нацрту се наводи да је потребно завршити процес стандардизације услуга социјалне заштите и лиценцирања установа социјалне заштите и других пружалаца услуга ради уједначавања квалитета услуга у целој земљи, успоставити нове (иновативне и флексибилне) услуге и повезивати актере на локалном и националном нивоу. Доступност услуга у заједници је важан предуслов и за превенцију институционализације и за подршку природној породици, поготово за децу са инвалидитетом и за старије особе. Ниво издвајања за социјалну заштиту веома се разликује међу ЈЛС и још увек постоје ЈЛС у којима се услуге социјалне заштите не пружају у континуитету или се не пружају уопште. Извор: Завод за социјалну заштиту; доступно на: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/strategija-socijalne-za%20za%20tite-2019-2025-konsultacije/> (29. 12. 2019).

99 Трећа ревизија НПАА, стр 782–784.

100 МРЗБСП је спровело поступак јавних консултација о радном тексту Нацрта закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити у истој години, у оквиру чега и четири консултативна скупа са представницима ЈЛС, на којима су представници ЈЛС истакли забринутост за даљи развој, али и одрживост постојећих услуга које у појединим локалним самоуправама пружају центри за социјални рад (у којима нема организација које пружају услуге социјалне заштите као лиценцирани пружаоци), што је могућност која се искључује предложеним изменама и допунама Закона. Материјали доступни на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-zavodsz-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti>.

НПАА наводи да је неопходно доношење посебне стратегије за деинституционализацију и развој услуга социјалне заштите у заједници, као и пратећи акциони план и да се ЈЛС подстакну да развијају услуге у заједници кроз наменске трансфере са националног нивоа, посебно најсиромашнијим општинама и оним општинама које на својој територији имају установе за смештај у трансформацији, посебно за ОСИ.<sup>101</sup> Србија је у марту 2016. године увела механизам наменских трансфера, који омогућава да се средства из републичког буџета пренесу локалним самоуправама које су испод републичког просека развијености како би на својој територији могле да развију оне услуге социјалне заштите за којима њихово становништво има потребу.<sup>102</sup> Наменски трансфери до сада нису осигурали доступност услуга социјалне заштите за најугроженије грађане у ЈЛС, нити је до сада објављена свеобухватна анализа учинка ове мере.<sup>103</sup>

### 2.1.1. Спречавање и заштита од дискриминације

Начело једнакости (забране дискриминације) дефинисано је у највишем правном акту – *Уставу Републике Србије*<sup>104</sup>, који у члану 21. прописује да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу, а нарочито на основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. У истом члану Устав прописује да се неће сматрати дискриминацијом посебне мере које Република Србија уводи ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (тзв. позитивне или афирмативне мере).<sup>105</sup>

*Закон о забрани дискриминације*<sup>106</sup> у члану 4. дефинише начело једнакости (забране дискриминације), прописујући да сви уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства и да је свако дужан да поштује

101 Трећа ревизија НПАА, стр 782–784.

102 Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити („Сл. гласник РС”, број 18/16).

103 Републички завод за социјалну заштиту прати реализацију наменских трансфера и саставља годишњи извештај на основу извештаја локалних самоуправа, са циљем да се „адекватност, таргетираност, ефикасност и ефективност наменских трансфера подигну на највећу могућу меру”, међутим, на сајту ове институције не постоје доступни овакви извештаји. Видети више на: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/podru%C4%8Dje-delovanja/unapre%C4%91enje-mera-socijalne-za%C5%A1tite/namenski-transferi/> (30. 12. 2019).

104 „Сл. гласник РС”, број 98/06.

105 Поред тога, у члану 19. Устав дефинише сврху уставних јемстава „неоуђивих” људских и мањинских права у очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца.

106 „Сл. Гласник РС”, број 22/09.

ово начело. ЗЗД проширује листу набројаних заштићених личних својстава из Устава и дефинише дискриминацију као свако прављење разлике или неједнако поступање (чињење), односно пропуштање (нечињење), искључивање, ограничавање или давање првенства у односу на лица или групе лица, као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, које је условљено неким личним својством, односно заснива се на неком личном својству. Закон, при томе, штити од дискриминације свакога ко борави на територији Републике Србије или на територији под њеном јурисдикцијом, у свим областима друштвеног живота.

С обзиром на то да је, према ЗЛС, у надлежности ЈЛС старање о правима осетљивих група и потребама ОСИ<sup>107</sup>, важно је да ЈЛС примењују интерне мере превенције дискриминације до које може доћи у раду њихових органа и организација. Дискриминација од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти постоји када службено односно одговорно лице одбије да пружи услугу на основу неког од личних својстава заштићених законом или за пружање услуге тражи испуњење услова који се не траже од других лица или групе лица или у пружању услуга неоправдано омогући првенство другом лицу или групи лица на основу личног својства. Овакво поступање представља посебно тежак облик дискриминације, а одговорност за дискриминаторно поступање службеног лица односно одговорног лица у органу јавне власти представља тежу повреду радне дужности, а носи и прекршајну одговорност и новчану казну до 50.000 динара.<sup>108</sup>

Иста казна следује и одговорном лицу у органу јавне власти ако дискриминише лице или групу лица због њихових политичких убеђења или припадности, односно неприпадности политичкој странци или ако на основу личног својства нарушава једнаке могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада.<sup>109</sup> Циљ ове одредбе је да се спречи дискриминација при запошљавању, раду и напредовању у органима јавне власти, где спадају и органи ЈЛС, јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и друго правно лице које ЈЛС оснива или финансира у целини.

Посебни видови дискриминације могу бити последица рада органа локалне самоуправе, те треба обратити пажњу приликом креирања прописа међу којима посебно, на пример, урбанистичких планова (када је реч о јавним површинама, њиховој намени и приступачности) или прописа којима се регулише рад институција и установа које пружају јавне услуге, њихово радно време, приступ овим

107 У складу са чланом 20. тачка 5).

108 Чл. 13, 15. и 50. Закона о забрани дискриминације и члан 138. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

109 Лицу које обавља привремене и повремене послове, лицу на допунском раду, студенту и ученику на пракси, лицу на стручном оспособљавању и усавршавању без заснивања радног односа, односно волонтеру (чл. 17, 51. и 59. ЗЗД).

установама, могућности коришћења услуга и слично.<sup>110</sup> У складу са чланом 17. став. 3 ЗЗД одговорност за дискриминацију у приступу објектима у јавној употреби од стране одговорних лица у органима и службама ЈЛС постоји и самом чињеницом да објекти у којима се налазе седишта органа јавне власти, објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите или културе нису физички приступачни за све грађане. Овде спадају и јавне површине попут паркова, тргова, улица, пешачких прелаза и јавних саобраћајница.

Да ли је дошло до дискриминације или не могу утврђивати само судови у парничном<sup>111</sup>, кривичном<sup>112</sup> и прекршајном поступку<sup>113</sup> и, у посебном поступку, Повереник за заштиту равноправности, кога ЗЗД установљава као самосталан и независан државни орган. Повереник има надлежности у погледу заштите од дискриминације, али и „унапређења равноправности” на територији целе земље. У области заштите од дискриминације Повереник је надлежан да прима и разматра индивидуалне или колективне притужбе, на основу којих спроводи поступак заштите права, у којем даје мишљење о томе да ли је дошло до повреде ЗЗД и препоруку о начину отклањања повреде права у случају да утврди дискриминацију<sup>114</sup>. Он може предложити поступак мирења или „медијације”<sup>115</sup> и покренути одговарајући поступак пред судом у складу са члановима 33, 38. и 41–46 ЗЗД.

Једна од надлежности је упућивање препорука мера органима јавне власти за остваривање равноправности у ситуацијама када ПЗР у поступку по притужби или на други начин сазна да органи јавне власти не поступају у складу са ЗЗД.<sup>116</sup>

С обзиром на законски домет надлежности у области гарантовања начела једнакости, за ЈЛС је битно да спроводе превентивне активности (попут усклађивања локалних политика са националним оквиром за недискриминацију, усклађивање аката, процедура и поступања са ЗЗД) и да омогуће јачање капацитета запослених обезбеђивањем адекватне обуке и подизања нивоа свести.

Повереник је у 2018. и 2019. години одржао обуке за представнике ЈЛС с циљем подизања капацитета запослених за препознавање и реаговање на дискриминацију

110 Више у: *Водич за њрмену антидискриминационој законодавству у њроцесу креирања њройиса на локалном нивоу*, Пајванчић, М., Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2014. стр. 37; доступно на: [http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/download/vodic\\_antidiskriminacija\\_cir\\_cip.pdf](http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/download/vodic_antidiskriminacija_cir_cip.pdf).

111 <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/diskriminacija/gradanskopravna-zastita-od-diskriminacije/>.

112 <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/diskriminacija/krivicnopravna-zastita-od-diskriminacije/>.

113 <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/diskriminacija/prekrsajnopravna-zastita-od-diskriminacije/>.

114 Уколико дискриминатор не поступи по препоруци у року од 30 дана (има обавезу да обавести Повереника о предузетим мерама по препоруци), Повереник ће га опоменути и дати му нови рок за поступање. Међутим, ако дискриминатор не поступи ни по опомени, Повереник ће обавести јавност да дискриминатор није поступио по препоруци, односно опомени и да није отклонио повреду права. Повереник није овлашћен да дискриминаторе кажњава ако не поштују препоруке, али их може уверити да то чине ауторитетом институције коју представља, снагом аргумената и притиском јавности.

115 Више на: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/diskriminacija/medijacija/>.

116 Члан 33. ЗЗД. Више о поступцима заштите права, надлежностима и активностима ПЗР видети на: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/>.

и обуке у области примене антидискриминационих прописа.<sup>117</sup> Ревизија АП за ПП 23 наводи да је план да се настави са „позитивном праксом подизања свести о недозвољености свих облика дискриминације и начинима за њену превенцију, кроз низ едукативних догађаја, обука грађана и државних службеника, као и штампањем и дистрибуцијом приручника за препознавање и реаговање на дискриминацију”. У мери 3.6.1.15. предвиђена је израда приручника на српском језику и језицима националних мањина за препознавање и ефикасно сузбијање случајева дискриминације, намењеног, између осталих, запосленима у органима државне управе и локалне самоуправе. Рок за превод на језике националних мањина и дистрибуцију ЈЛС био је крај 2019. године.<sup>118</sup>

Поред овога, истекли *Акциони план за примену стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године*<sup>119</sup> је, у оквиру мере 4.1.4, предвиђао едукацију просветних инспектора и просветних саветника о поступању по *Правилнику о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације у установама образовања и васпитања*, који је усмерен на превенцију дискриминације у школама и предшколским установама и дефинише облике дискриминације који се јављају унутар школског система и посебне случајеве дискриминације, међу којима и сегрегацију као посебно тежак случај дискриминације у спровођењу образовно-васпитног процеса. Коначно, Правилник уређује дужности и одговорност учесника у образовном и васпитном процесу у вези са забраном дискриминације.<sup>120</sup>

Поред тога, *Правилник о постојању установа у случају сумње или утврђеној дискриминацијој нашоња и вређања угледа, части или достојанства личности*<sup>121</sup> значајан је за ЈЛС јер прописује превентивне активности установа образовања, и интервенције којима се дискриминација зауставља, осигурава безбедност учесника у образовном и васпитном процесу, смањује ризик од понављања, ублажавају

117 Годишњи извештаји ПЗР доступни су на: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>.

118 Повереник је јуна 2018. објавио *Приручник за спровођење антидискриминационих прописа: како препознати случајеве дискриминације пред органима јавне власти* (Јанковић Б. и Крстић И., Повереник за заштиту равноправности, Београд 2018; доступно на сајту ПЗР: <http://ravnopravnost.gov.rs/prirucnik-antidiskriminacionih-propisa/>), али до тренутка писања овог извештаја преводи нису били постављени на интернет презентацију Повереника. Као мерило успешности реализације мере предвиђен је и број одржаних обука и радионица за запослене у органима јавне власти на којима су приручници дистрибуирани полазницима. У 2018. одржано је 10 радионица у сарадњи са СКГО и МДУЛС ради јачања капацитета за препознавање и одговор на дискриминацију.

119 *Акциони план за примену стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године* доступан на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/akcioni\\_plan\\_-\\_srpski.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_-_srpski.pdf)

120 „Сл. гласник РС”, број 22/16.

121 „Сл. гласник РС”, број 65/18. Овај правилник је донет на основу Закона о основама система образовања и васпитања (ЗОСОВ), који у члану 110. ближе уређује забрану дискриминације, забрану понашања која вређа углед, част и достојанство и обавезе органа и појединаца у реаговању на ситуације дискриминаторног понашања („Сл. гласник РС”, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 10/19 и 27/18 – др. закон).

последнице за све учеснике, а прате се и ефекти предузетих мера.<sup>122</sup> ЈЛС, као и остали носиоци обавеза заштите од дискриминације у установи и ван ње<sup>123</sup>, сагласно закону, поступа хитно, ефикасно и координисано у спречавању и сузбијању дискриминаторног понашања.

С обзиром на то да ЈЛС нема директних надлежности у погледу заштите од дискриминације јер, као што смо навели, постојање дискриминације у конкретном случају могу утврђивати само ПЗР и судови, одговорност ЈЛС је да обезбеди грађанима, а посебно припадницима осетљивих група приступ службама које би могле да дају правовремену и тачну информацију и пружи подршку грађанима који сматрају да су дискриминисани.<sup>124</sup>

Једна од локалних независних институција која би могла да пружа такву врсту услуга за ЈЛС је локални омбудсман, чији статус дефинише ЗЛС и који има мандат да контролише рад органа и служби ЈЛС у погледу повреда локалних аката, да прати остваривање права грађана и штите грађане од повреда које чине органи и службе ЈЛС када примењују општинске или градске прописе. У случају да установе повреду ЗЗД, локални омбудсмани би требало да о томе обавесте ПЗР и у том случају он преузима надлежност. Међутим, ово питање није решено ЗЛС, који само даје оквир за функционисање овог локалног независног тела. Изменама члана 97. ЗЛС из 2018. године, којима је постављен основ за омогућавање независности ових тела, пропуштена је прилика да се јасно утврди однос надлежности у односу на Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности и у складу са тим утврди поступање локалних омбудсмана када они у свом раду утврде надлежност наведених тела.<sup>125</sup> Постојећа истраживања показују да је не-

122 Правилник препознаје типичне ситуације дискриминације које су најчешће у установама васпитања и образовања, као и типичне ситуације стављања у неповољни положај, као што су: одбијање уписа учесника у образовању због личног својства, скраћивање/сужавања плана и програма наставе и учења намењено учеснику у образовању из осетљиве друштвене групе, необезбеђивање додатне образовне подршке, неоправдана примена нижих критеријума за оцењивање ученика и одраслих ромске националности, необезбеђивање наставног материјала прилагођеног учесницима образовања са инвалидитетом и сметњама у развоју, неукључивање ученика из осетљивих друштвених група у ученички парламент, изостављање учесника у образовању из појединих активности у току наставе због његових личних својстава. Поред тога Правилник дефинише сегрегацију, превентивне активности на нивоу ЈЛС и у установи за спречавање сегрегације, затим интервенцију и мере десегрегације.

123 Породица, надлежни орган унутрашњих послова, центар за социјални рад, здравствена служба, министарство надлежно за послове образовања, Повереник, Заштитник грађана, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, органи правосуђа и др.

124 Члан 33. ЗЗД даје Поверенику мандат да успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

125 Овим изменама је променет претходни назив овог механизма, који се до тада звао „локални заштитник грађана”, што је стварало конфузију у погледу надлежности. Увођењем речи „независно и самостално” у опис надлежности локалних омбудсмана, створен је услов и законска обавеза да се поступак избора уподоби поступку избора сродних тела на националном нивоу, односно да их бира локални парламент, који разматра годишњи извештај локалног омбудсмана.

опходно јачање институције локалних омбудсмана кроз кадровско оснаживање, побољшање услова рада, обуке и изједначавање стандарда за оснивање канцеларија локалних омбудсмана.<sup>126</sup> Локални омбудсман је општински или градски орган, а могу га формирати и две или више ЈЛС.

Поред овога, ЈЛС је дужна да образује службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ, од октобра 2019, када је у целости почео да се примењује *Закон о бесплатној правној помоћи (ЗБПП)*.<sup>127</sup> Бесплатна правна помоћ (БПП) се финансира се из буџета ЈЛС и намењена је социјално најугроженијим грађанима и посебно осетљивим категоријама попут деце, старијих особа које су смештене у установу социјалне заштите без њиховог пристанка, избеглица и особа са инвалидитетом.<sup>128</sup> Поред адвоката и служби правне помоћи у ЈЛС, удружења могу пружати бесплатну правну помоћ у области забране дискриминације<sup>129</sup>, а ЈЛС може организовати заједничку службу бесплатне правне помоћи са другим пружаоцем.<sup>130</sup>

### 2.1.2. Положај особа са инвалидитетом

АП за ПП 23 предвиђа израду и усвајање стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период до 2024. године и акционог плана за спровођење ове стратегије, што је планирано до краја 2019. године Активност 3.6.1.24 би, уз ефикасно праћење примене, унапредила примену Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом у земљи, коју је Србија усвојила 2009. године<sup>131</sup>, чиме би уједно били испуњени и стандарди права ЕУ, која је и сама приступила овој конвенцији 2010.

126 *Прейоруке на основу анализе рада локалних омбудсмана, одлука скупштине ЈЛС о њиховом оснивању и надлежностима*, Центар за истраживање етничитета (ЦЕР), Београд 2019. Документ доступан на: <https://www.ercbgd.org.rs/images/stories/novosti-naslovna/preporuke%20lokalni%20ombudsmeni.pdf>.

127 ЈЛС су дужне да омогуће пружање бесплатне правне помоћи грађанима у складу са ставом 3. члана 26. ЗБПП („Сл. гласник РС”, број 87/18).

128 Члан 4. Закона наводи услове за остваривање права на бесплатну правну помоћ.

129 ЗБПП у ставу 2. члана 9. препознаје удружења грађана и њихове адвокате као пружаоце правне помоћи у области дискриминације. Бесплатну правну помоћ у служби правне помоћи у ЈЛС или у име удружења могу пружати дипломирани правници само у оквиру овлашћења која су дипломираним правницима одређена законом којим се уређује одговарајући поступак. Пружаоци бесплатне правне помоћи, а удружења у оквиру циљева због којих су основана, могу да пружају опште правне информације и попуњавају формуларе, као облике бесплатне правне подршке. Регистар пружалаца доступан је на сајту Министарства правде: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>.

130 У оквиру овлашћења која су тим пружаоцима поверена овим законом, али не може на њега пренети пружање бесплатне правне помоћи у потпуности. Бесплатна правна помоћ у локалним самоуправама, као и локални омбудсмани су теме које СКГО подробније обрађује кроз посебна истраживања, тако да је овде размотрена њихова улога у заштити грађана од дискриминације на нивоу ЈЛС.

131 Законом о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09).



У области заштите права и унапређења положаја особа са инвалидитетом од краја 2015. године није био успостављен национални оквир политике за унапређење положаја ОСИ.<sup>132</sup> Национална стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године је усвојена у марту 2020. и има за циљ побољшање свеукупног друштвеног и економског положаја особа са инвалидитетом и њихово равноправно учешће у друштву, путем уклањања препрека, између осталог, у областима приступачности, партиципације, једнакости и социјалне заштите.<sup>133</sup>

Стратегија укључује ЈЛС у спровођење мера, између осталог, у областима укључивања ОСИ у политички и јавни живот у заједници, при чему је показатељ учинка на локалном нивоу број ОСИ на јавним функцијама; затим побољшање квалитета живота ОСИ и усвајање програма деинституционализације, уз обезбеђивање адекватне подршке за живот у заједници и породици, укључујући и развој услуга подршке за самостални живот у заједници, где је као показатељ учинка постављено повећање услуга подршке за самостални живот у заједници и живот у породици увећан за 20% до 2024, а број ОСИ којима је обезбеђено приступачно социјално становање увећан је за 10%. Поред тога, мера јачања партнерства са организацијама ОСИ у свим областима и на свим нивоима има циљ да унапреди учешће ОСИ у одлучивању о свим питањима која их се тичу, а као мерило учинка на локалном нивоу користиће се број тела у која су укључени представници ОСИ и број стратешких докумената у чије планирање, израду и/или евалуацију су укључени представници организација ОСИ.<sup>134</sup>

Мера 3.6.2. из АП за ПП 23 односи се на унапређење заштите и остваривања права особа са инвалидитетом. Као један од жељених резултата спровођења мера наводи се то да систем социјалне заштите примењује решења која ОСИ осигуравају живот у заједници, што треба да води до повећане доступности услуга у заједници за одрасле са инвалидитетом, укључујући становање уз подршку, помоћ у кући за одрасле са инвалидитетом и дневни боравак, као један од циљаних исхода. Као мерило успеха друштвеног укључивања ОСИ разматрају се извештаји Комитета за права особа са инвалидитетом.

Комитет за права особа са инвалидитетом, стручно тело надлежно да врши надзор над применом Конвенције у земљама потписницама, у својим *Закључним*

132 Када су истекли претходна национална стратегија (за период 2013–2015) и пратећи акциони план.

133 Текст стратегије доступан на сајту МРЗБСП: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/vlada-srbije-usvojila-strategiju-unapredjenja-polozaja-osoba-sa-invaliditetom-u-republici-srbiji>.

134 Стратегија усклађује мере јавног планирања са Законом о планском систему (о коме детаљније у наставку текста) и ствара обавезу претходне и накнадне анализа ефеката и учинка свих секторских и међусекторских јавних политика, програма, планова и прописа на положај ОСИ. Мером се, између осталог, обезбеђује да приликом креирања прописа, стратегија и планова на локалном нивоу буду узети у обзир права и интереси ОСИ и да се њихови ефекти прате с аспекта утицаја на положај и изједначавање могућности ОСИ. Ефекти мере налазе се у стварању системских услова за унапређење јавних политика усмерених ка ОСИ (мера у оквиру трећег посебног циља Стратегије – системско увођење перспективе инвалидитета у доношење, спровођење и праћење јавних политика).

зайажанјима о Иницијалном извештају о Србији из маја 2016.<sup>135</sup> истиче да држава не успева да на локалном нивоу развије једнаке стандарде за ефикасне, одрживе и квалитетне услуге неге у оквиру заједница. Комитет изражава забринутост што је велики број особа остао у институцијама затвореног типа и што није уложено довољно напора да се обезбеде средства за развој услуга подршке, посебно услуга персоналних асистената у локалним заједницама, за оне који напуштају институције. Поред овога, Комитет примећује прекид у пружању услуга социјалне заштите за особе са интелектуалним потешкоћама, због чега се корисници враћају у институције услед „неизвесног система финансирања услуга социјалне заштите у заједници”. Комитет подстиче државу чланицу да усвоји свеобухватну стратегију и мере за делотворну „деинституционализацију” и да обезбеди средства која би омогућила свим ОСИ самосталан живот уз доступну подршку у заједници, на основу слободног личног избора и опредељења. Надаље, препоручује се уклањање баријера за веће учешће организација ОСИ у развоју услуга у оквиру заједнице, посебно на нивоу ЈЛС.<sup>136</sup>

Закон о сиречавању дискриминације особа са инвалидитетом<sup>137</sup> у делу IV наводи мере за подстицање равноправности особа са инвалидитетом. ЈЛС су, у складу са чланом 32. Закона, дужне да подстичу оснивање служби за подршку за особе са инвалидитетом, ради повећавања нивоа самосталности особа са инвалидитетом у свакодневном животу и ради остваривања њихових права.

Обезбеђивање приступачности јавних објеката и услуга у ЈЛС представља предуслов за самосталан живот ОСИ. У складу са чланом 33. ЗЗД (Мере за стварање приступачног окружења), ЈЛС су дужне да предузму мере с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине (као што су паркови, тргови, улице, пешачки прелази и јавне саобраћајнице) и превоз учине приступачним особама са инвалидитетом. Ово подразумева и приступачност унутар објеката, а не само улаз у зграде и приступ услугама у социјалној заштити, лекара, особља у службама ЈЛС. Ратификацијом Конвенције о правима особа са инвалидитетом, Република Србија се, између осталог, обавезала да призна право ОСИ да равноправно са другима учествују у културном животу, те у том циљу треба да предузме све одговарајуће мере како би обезбедила да ОСИ имају приступ местима за пружање услуга културног садржаја, као што су позоришта, музеји, биоскопи, библиотеке.

Неприступачност јавних објеката, посебно оних у којима се остварују различита права, као што су центри за социјални рад и зграде ЈЛС је и даље изражена и поред бројних, али несистематичних интервенција. Подаци показују да физичка приступачност просторија у којима се налазе стручне службе ЦСР у ЈЛС није још увек адекватна, с обзиром на то да готово половина ЦСР нема (фиксну или покретну) рампу, приступачан тоалет и рукохвате, а велики број зграда ЦСР

135 Доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19868>.

136 Исто.

137 „Сл. гласник РС”, бр. 33/06 и 13/16.

нема приступачно приземље, док и даље постоје ЈЛС у којима зграда ЦСР која има више спратова нема лифт.<sup>138</sup>

ЗЗД у члану 17 гарантује свакоме право на једнак приступ објектима у јавној употреби односно објектима у којима се налазе седишта органа ЈЛС, односно објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите и др., као и јавним површинама (паркови, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и сл.).

Законом о планирању и изградњи<sup>139</sup> прописано је да се зграде јавне и пословне намене, као и други објекти за јавну употребу морају пројектовати, градити и одржавати тако да се свим корисницима, а нарочито особама са инвалидитетом, деци и старим особама омогући несметан приступ, кретање и боравак, односно коришћење у складу са одговарајућим техничким прописима чији су саставни део стандарди који дефинишу обавезне техничке мере и услове пројектовања, планирања и изградње, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама. Правилником о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама<sup>140</sup> ближе су уређени технички стандарди приступачности за несметано кретање ОСИ. Акциони план за примену стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. предвиђао је стручну обуку за запослене у ЈЛС у вези са издавањем дозвола и грађевинским инспекцијским надзором у складу са техничким стандардима приступачности (4.1.11.7.).

У погледу приступачности јавних услуга и објеката у Србији значајан је Закон о кретању уз помоћ пса водича<sup>141</sup> усвојен 2015. године, који у члану 5. прописује да особа која се креће уз помоћ пса водича има право коришћења свих објеката у јавној употреби, као што су објекти државних органа, органа аутономне покрајине и локалне самоуправе, као и других органа и организација, правних и физичких лица, објекти у области образовања, социјалне и здравствене заштите, културе, спорта, туризма, угоститељства и других делатности. Правилник о ближим условима и начину коришћења објеката у јавној употреби у области здравствене заштите од стране особе која се креће уз помоћ пса водича<sup>142</sup> омогућава ОСИ несметано кретање у свим просторијама објеката у јавној употреби у области здравствене заштите намењеним пацијентима<sup>143</sup>, у складу са општим актима здравствене

138 Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, стр. 24 и 25.

139 „Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 и 37/19 – др. закон.

140 „Сл. гласник РС”, број 22/15.

141 „Сл. гласник РС”, број 29/15.

142 „Сл. гласник РС”, број 87/15.

143 Објекти у којима се обавља здравствена делатност којом се обезбеђује здравствена заштита грађана на примарном нивоу у здравственим установама – дому здравља, здравственој амбуланти, здравственој станици, апотеци, заводу и другим облицима здравствене службе – приватној пракси, у складу са законом којим је уређена здравствена заштита.

установе и другог облика здравствене службе, и то улазак, кретање, задржавање и боравак пацијента – особе која се креће уз помоћ пса водича која је слепо или слабо-видо лице, лице које користи инвалидска колица, друго лице које има статус особе са инвалидитетом које се креће уз помоћ пса водича и инструктор пса водича који се креће уз помоћ пса водича.

*Закон о уједињеном знаковној језика*<sup>144</sup> из исте године прописује услове за употребу знаковног језика у поступку пред јавном службом у члану 7. У складу са одредбама овог члана, глува особа има право да користи знаковни језик у поступку пред органом ЈЛС, као и другим органом и организацијом и правним лицем коме је поверено вршење јавних овлашћења. У складу са чланом 11. Закона, глува особа може да оствари право на услугу тумача за знаковни језик на основу претходно изнетог захтева удружењу особа са инвалидитетом на територији ЈЛС на којој има пребивалиште или на којој остварује право, на закону заснован интерес или извршава обавезу, уколико удружење располаже средствима опредељеним у складу са законом за те намене.

ЈЛС обезбеђује средства за тумаче знаковног језика из средстава намењених за развој социјалне заштите и услуга подршке за самосталан живот, односно унапређење положаја особа са инвалидитетом, у складу са чланом 16. тачка 2) Закона.

Изменама *Закона о сјеречавању дискриминације ОСИ* из 2016. године, на иницијативу Повереника за заштиту равноправности, уведене су одредбе које омогућују коришћење печата који садржи податке о личном идентитету или печата са угравираним потписом особи са инвалидитетом која има трајне последице телесног или сензорног оштећења или болести у поступцима пред органима јавне власти, као и приликом коришћења услуга, те су из разлога своје трајне, физичке инвалидности у немогућности да се својеручно потпишу, у ситуацијама када се потпис захтева код остваривања неког права, обављања правног посла или пружања неке услуге.<sup>145</sup>

### 2.1.3. Положај старијих особа

У области унапређења положаја старијих особа, у претходном периоду нису реализована планирана унапређења стратешког оквира, законских и подзаконских прописа с циљем превенције и заштите старијих лица од дискриминације, није сачињен нацрт закона о старијим особама, нису законски прописане посебне мере за старије у здравственој заштити, нити су усвојени подзаконски

144 „Сл. гласник РС”, број 38/15.

145 У новом члану 34а утврђена је обавеза правних и физичких лица из члана 13. закона, односно правних и физичких лица која се баве пружањем услуга, да особи са инвалидитетом која има трајне последице телесног или сензорног оштећења или болести омогуће коришћење тих услуга потписивањем уз помоћ печата који садржи податке о личном идентитету или уз помоћ печата са угравираним потписом, док члан 52а врши допуну казних одредаба тако што се прописују казне за правна и физичка лица, као и одговорно лице у правном лицу за одбијање омогућавања коришћења услуга на овај начин.

акти у области здравства, здравствене и социјалне заштите. Није донета нова стратегија о старењу, ни 4 године након истека периода за који је важила претходна. Истекла Стратегија о старењу за период 2006–2015. утврђује стратешке правце, опште циљеве, активности и носиоце активности, међу којима су и ЈЛС. Стратегија је предвиђала усвајање комплементарних стратегија о старењу на локалном нивоу, као и формирање функција или тела одговорних за праћење и имплементацију Стратегије.

ЗЗД у члану 23. став 2. прописује да стари имају право на достојанствене услове живота без дискриминације, а посебно, право на једнак приступ и заштиту од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга. Требало би да планиране измене Закона о социјалној заштити ублаже услове за остваривање права за категорију старијих корисника што треба да доведе до повећања броја старијих корисника права на новчану социјалну помоћ.<sup>146</sup>

У оквиру АП за ПП 23 положај старијих особа је обухваћен у оквиру мере унапређивања организовања услуга подршке за децу, одрасле и старе особе са интелектуалним сметњама и њихове породице, у циљу превенције институционализације, пре свега кроз организовање дневних боравака и мреже клубова инклузивних садржаја у локалним заједницама, закључно са трећим кварталом 2020.<sup>147</sup>

На нивоу локалних заједница не постоји уједначен и финансијски одржив систем услуга и сервиса подршке старијим особама, а старије особе на селу у ризику су од социјалне изолације, имају тешкоће у приступу здравственим и социјалним услугама, као и услугама превоза. У Србији четвртина старих живи у самачким старачким домаћинствима, а у будућности се може очекивати повећање удела старачких домаћинства у друштву, повећање угрожености старијих и тражње за услугама социјалне заштите.<sup>148</sup>

Заштита старих је релативно уравнотежена у смислу односа између институционалне и ванинституционалне заштите, захваљујући обезбеђењу услуге помоћи у кући, која је најразвијенија услуга социјалне заштите ванинституционалног типа на локалном нивоу. Обухват старијих услугама је још увек низак у поређењу с развијеним земљама и постоји потреба за његовим повећањем у склопу система дуготрајне неге.<sup>149</sup>

У порасту је број корисника у домовима за старије, а међу свим корисницима домског смештаја у јавном сектору доминирају старији. У последњих десет година развила се и услуга смештаја за старије у приватном сектору, углавном у домовима мањег капацитета (до 30 корисника), од чега се преко

146 НПАА, стр. 782.

147 Активност 3.6.2.2.

148 *Држава блајосџања у земљама Зайагној Балкана*, Матковић Г, Центар за социјалну политику, Београд, 2018.

149 *Исйо*.

60% од укупних приватних смештајних капацитета налази у Београду. Многе старије особе суочавају се са ускраћивањем права на самосталност и независност у доношењу сопствених одлука и управљању сопственим свакодневним животом, што произлази из стереотипа да старије особе нису у стању да самостално доносе одлуке.<sup>150</sup>

Жене у старијем делу популације, као и у популацији пензионера, у знатно су већем ризику од сиромаштва у односу на мушкарце, с обзиром на то да старије жене, услед дужег очекиваног трајања живота, чешће живе у једночланим домаћинствима која су типично у вишем ризику од сиромаштва и с обзиром на нижу покривеност жена пензијом, посебно оних најстаријих, преко 80 година живота.<sup>151</sup> Такође, старије жене, нарочито оне које живе на селу, искључене се из доношења одлука чак и у својим породицама, ретко су власнице имовине и најчешће су без пензије и других примања.<sup>152</sup>

Једна од препорука Повереника за заштиту равноправности из редовног годишњег извештаја за 2018. упућена носиоцима јавне политике у области унапређења положаја старијих особа у Србији је да је неопходно интензивирати рад на побољшању положаја у руралним и неприступачним подручјима. Потребно је повећати доступност услуга здравствене и социјалне заштите за старије (кућно лечење и нега, јачање патронажних служби за обилазак и помоћ старима, даљи развој и унапређење система, саветовање путем телефона и слично, као и увођење мобилних и иновативних услуга које одговарају на специфичне потребе старијих, као што су телеасистенција, неформални неговатељи, услуге повремениог и привременог смештаја и сл.). Неопходно је и боље повезивање новчаних давања са услугама, као и побољшање услуга превоза, што је услов за бољи приступ услугама и спречавање социјалне искључености.<sup>153</sup>

150 *Слобода да одлучујемо сами – Шта старије особе говоре о својим правима на аутономију и независност, дигиталну и дигиталну негу*, HelpAge International и Црвени крст Србије, Београд 2018; доступно на: <https://www.redcross.org.rs/media/4441/sloboda-da-odlucujemo.pdf>.

151 *Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији – Преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период 2014–2017. године са приоритетима за наредни период*, Влада Републике Србије, Београд, 2018. стр. 236–237; доступно на: [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci\\_nacionalni\\_izvestaj\\_o\\_socijalnom\\_ukljucivanju\\_i\\_smanjenju\\_siromastva\\_2014%E2%80%932017.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci_nacionalni_izvestaj_o_socijalnom_ukljucivanju_i_smanjenju_siromastva_2014%E2%80%932017.pdf).

152 *Алтернативни извештај Комисије за елиминацију свих облика дискриминације жена о дискриминацији старијих жена у Републици Србији*, Удружење Снага пријатељства – Амиту, Београд, 2018; доступно на: <http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2018/07/AmityAlternativni-Izvestaj-o-diskriminaciji-starijih-zena-u-Srbiji.pdf>.

153 *Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2018. годину*, Повереник за заштиту равноправности, Београд 2019, стр. 294; доступно на: <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/07/RGI.pdf>.

### 2.1.4. *Заштитна деце и права деце*

Два важна стратешка акта за положај деце, *Национални план акције за децу и Стратегија за превенцију и заштиту деце од насиља*<sup>154</sup>, престала су да важе 2015. године, а неусвајањем нових докумената јавне политике није обезбеђен континуитет у системском планирању и реализовању мера за унапређење положаја деце. Ово у великој мери утиче на локалне активности на унапређењу положаја деце и генерално права деце у друштву.<sup>155</sup> Национални савет за права детета је основао радну групу за израду акционог плана за децу<sup>156</sup>. НПАА наводи да је неопходно доношење Закона о правима детета и заштитнику права детета којим би се испунила прихваћена међународна обавеза.<sup>157</sup>

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је спровело јавну расправу о *Нацрту закона о правима деце и Заштитнику права деце* током јуна 2019. године<sup>158</sup>. Нацртом закона уређују се садржај права детета, начин унапређења и промоције права детета, обавезе органа јавне власти у поштовању права детета, координација и контрола органа јавне власти у поштовању права детета у спровођењу својих активности, као и установљење Заштитника права детета као самосталног и независног државног органа за промоцију, унапређење и заштиту и остваривања права детета. О установљењу овог органа још није постигнут шири консензус.<sup>159</sup> Очекиване измене и допуне *Породичног закона*<sup>160</sup> нису усвојене, те нису ни реализоване планиране мере које се односе на поступак остваривања права на издржавање, није редефинисан институт старатељства, колизијског и привременог заступника и независне правне репрезентације детета. Партиципативна права детета нису унапређена у складу са Акционим планом с обзиром на то да Трећи опциони

154 Извор: <http://zadecu.org/izrada-akcionog-plana-za-prve-dve-godine-sprovođenja-strategije-za-prevenciju-i-zastitu-dece-od-nasilja/>.

155 Најаве из надлежног министарства су се односиле на крај 2019. године. Извор: <http://rs.n1info.com/Vesti/a459551/Djordjevic-najavio-novi-Nacionalni-akcioni-plan-za-decu.html> (27. 12. 2019).

156 Извор: Центар за права детета; доступно на: <http://cpd.org.rs/formirana-radna-grupa-za-izradu-nacionalnog-plana-akcije-za-decu/> (27. 12. 2019).

157 Доношење овог закона као циљ има испуњење препоруке Комитета за права детета и препоруке из *Универзалног периодичног извештаја о стању људских права у Републици Србији*; доступно на: <https://ljudskoprava.gov.rs/sh/node/19860>.

158 Округли столови у оквиру јавне расправе одржани су у Београду, Новом Саду, Крагујевцу, Новом Пазару и Нишу.

159 У члану 41. Нацрт успоставља одговорност за ЈЛС да, у складу са потребама, обезбеди услуге које подстичу физички и психолошки опоравак и друштвену реинтеграцију детета које је претрпело насиље, зlostављање, мучење, занемаривање или други облик окрутног, нехуманог или понижавајућег поступања или кажњавања, радну и другу експлоатацију, сексуално насиље и експлоатацију, оружани сукоб, продају и трговину децом, детета коме се овим делима прети, детета које је сведок ових или других дела извршених према другим особама, у условима који подстичу здравље, самопоштовање и достојанство детета.

160 „Сл. гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15.

протокол о процедури подношења притужби Комитету за права детета није ратификован<sup>161</sup>.

Повезано прелазно мерило бр. 42 из АП за ПП 23 односи се на обезбеђивање поштовања права детета, с посебним освртом на, између осталог, групу социјално рањиве деце и на децу са инвалидитетом. Поред тога, акценат је на смањењу институционализације у корист повећања броја решења у вези са породичном негом. Мера 3.6.2. из АП за ПП 23 се односи на унапређење заштите и остваривања права деце, при чему се као један од жељених резултата спровођења мера наводи да систем социјалне заштите примењује решења која дају предност подршци породици приликом пружања подршке деци у ризику, односно осигуравају живот у заједници особама са инвалидитетом.

Циљ је повећање броја породица са децом која имају користи од новог облика подршке породици путем породичних обилазака и саветодавне службе за родитељство која се бави најугроженијима, укључујући децу са инвалидитетом, са циљним бројем од 2000 породица до 2019. Поред тога, тежња је да опције за алтернативну негу буду одабране на основу индивидуалне ситуације и потреба сваког детета у складу са међународним стандардима, а да број деце која улазе у институције по први пут буде строго контролисан и под надзором, и да се смањује се из године у годину.

*Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите*<sup>162</sup> прописано је да је лични пратилац доступан детету са инвалидитетом односно са сметњама у развоју, коме је потребна подршка за задовољавање основних потреба у свакодневном животу у области кретања, одржавања личне хигијене, храњења, облачења и комуникације са другима, под условом да је дете укључено у васпитно-образовну установу односно школу, до краја редовног школовања, укључујући завршетак средње школе. Сврха ангажовања личног пратиоца је пружање одговарајуће индивидуалне практичне подршке детету ради укључивања у редовно школовање, и активности у заједници, ради успостављања што већег нивоа самосталности.<sup>163</sup> У децембру 2019. године Повереник за заштиту равноправности упутио је препоруку свим општинама и градовима да предузму све неопходне радње и мере којима ће обезбедити успостављање и пружање услуге личног пратиоца деци којој је ова услуга неопходна.<sup>164</sup>

У погледу социјалне и дечје заштите АП за ПП 23 наводи да је неопходан наставак рада на порасту броја деце која имају користи од мера подршке породици,

161 НПАА, стр. 783.

162 „Сл. гласник РС”, број 42/13.

163 Програмске активности личног пратиоца детета реализују се кроз акредитовани програм, у оквиру посебне услуге личног пратиоца детета или као програмске активности у оквиру услуге дневног боравка или помоћи у кући.

164 Повереница сматра да пропусти у обезбеђивању ове услуге могу да отежају деци са инвалидитетом и сметњама у развоју укључивање у редован систем школовања. Овај додатни вид подршке детету спада у услуге из домена социјалне заштите, о чијем обезбеђивању се, у складу са Законом о социјалној заштити, стара локална самоуправа, те је из тог разлога и обавеза ЈЛС да успостави и обезбеди пружање ове услуге свој деци којој је ова услуга неопходна; доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-opstinama-i-gradovima-cir/>.



ради смањења неопходности коришћења алтернативне неге, односно смештаја деце у резиденцијалне установе или хранитељство, а у случају неопходности за алтернативном негом, настојаће се да се користи смештај у локалној заједници породичног типа, уз постепено повећање доступности различитих опција алтернативне неге које се бирају на основу сваког појединачног случаја.

Повећан број ромске деце укључене у локалне услуге социјалне заштите, унапређење програма подршке за мајке и јачање саветодавне улоге у раду са ромским породицама су циљеви једне од посебних мера АП за ПП 23<sup>165</sup>, за шта је неопходно усвајање планираних измена Закона о социјалној заштити и Правилника о интензивној подршци породици, као и да се обезбеде неопходна средства и људски ресурси за услугу „породични сарадник”.<sup>166</sup>

*Нацрт измена и дојуна Закона о социјалној заштити*<sup>167</sup>, с циљем наставка процеса деинституционализације, у члану 40. уводи групу услуга интензивне подршке породици у ризику од измештања деце, међу којима и услугу породичног сарадника, која се до измена закона пружа као социјално-едукативну услуга. Услуга породичног сарадника осмишљена је као услуга интензивне подршке породицама које имају вишеструке и сложене потребе, а у ризику су од раздвајања, као и породицама код којих је планиран повратак детета из алтернативног смештаја.<sup>168</sup> Циљ услуге је да се ојачају капацитети породица како би се осигурала безбедност детета, дете заштитило од злостављања и занемаривања и створили позитивни услови за развој детета у породичном окружењу.<sup>169</sup>

165 Мера 3.8.2.40 предвиђа континуирано (почев од последњег квартала 2019. године) унапређење локалних програма подршке за мајке и усвајање правилника о интензивној подршци породици.

166 Последњи доступан извештај о спровођењу АП за ПП 23 у тренутку писања извештаја (за другу половину 2018. године) навео је да услуга породичног сарадника није била обезбеђена због недостатка средстава или капацитета за спровођење. Извештај наводи да су саветодавно-терапијске услуге развијене само у малом броју ЈЛС које имају могућности да их финансирају, као и да наменски трансфери само делимично успевају то да реше. Извештај о спровођењу АП за ПП 23 за 3. и 4. квартал 2018. доступан је само на енглеском језику на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php> (28. 12. 2019).

167 Доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100718/100718-vest15.html>.

168 Услуга се пружа у породици и њеном дому, односно у заједници, реализацијом активности које, у складу са проценом и породичним планом, могу бити практична подршка, саветодавно-едукативне активности и активности заступања, посредовања и координације у заједници. Породични сарадник тежи да, заједно са породицом, креира промену у њеном функционисању, која ће омогућити добробит детета у породици и бити одржива.

169 Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања покренуло је још 2013. године пилот-пројекат услуге интензивне подршке породицама, што је за резултат имало развијање услуге породичног сарадника и задржавање око 150 деце, сваке године, у својим породицама. Већина породица које су користиле услугу показале су напредак у способности да се старају за безбедност детета, смањило се занемаривање и насиље над децом и створени су услови за развој детета у породичном окружењу. Према налазима евалуације, најважнији за успех услуге породичног сарадника, јесте начин, односно како породични сарадници раде са породицама, пре него оно шта су радили. *Јачање породица из осетљивих група – Појед на могућности*, Уницеф Београд 2018, стр. 26; доступно на: <https://www.unicef.org/serbia/publikacije/jacanje-porodica-iz-osetljivih-grupa>.

Поред тога, АП за ПП 23 предвиђа континуирано обезбеђивање средстава за услуге у заједници које су усмерене на социјалну инклузију ромске деце, кроз пружање подршке у учењу, укључивању у ваннаставне активности и развој додатних вештина неопходних за тржиште рада, а ЈЛС су предвиђене као један од носилаца активности.<sup>170</sup> АП за примену Стратегије укључивања Рома и Ромкиња предвиђа јачање саветодавне улоге ЦСР у сарадњи са организацијама цивилног друштва, предшколским и школским установама ради интензивнијег укључивања ромске деце и младих у локалне услуге социјалне заштите, са посебним нагласком на деци без родитељског старања и унапређењу програма подршке мајкама путем иницирања и развоја програма подршке ромским породицама са децом у ризику од, између осталог, напуштања образовања, лишења породичне средине и обезбеђивање подршке за децу која живе и/или раде на улици, између осталог, развојем услуга интензивне подршке ромским породицама са децом и применом *Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити*.<sup>171</sup>

*Законом о основама система образовања и васпитања*<sup>172</sup> педагошки асистенти су уведени у систем образовања са циљем да пруже помоћ и додатну подршку деци и ученицима у складу са њиховим потребама и помогну наставницима, васпитачима и стручним сарадницима да унапреде свој рад са децом и ученицима којима је потребна додатна образовна подршка.<sup>173</sup> Подршка образовању деце из социјално угрожених породица реализована је још и помоћу мобилних тимова у локалним самоуправама у којима су ангажовани педагошки асистенти, анализом раног напуштања образовања, као и мерама праћења.

АП за ПП 23 наводи као посебне мере уређивање радноправног статуса за педагошке асистенте који су окончали акредитовани образовни програм<sup>174</sup> на одржив начин кроз систематизовање позиције педагошких асистената и њен унос у свеобухватни каталог занимања. Неопходно је усвајање подзаконског акта којим ће се прецизирати делокруг рада са конкретним задацима, стандардима квалитета рада, наставак изградње капацитета педагошких асистената, прецизни уговорни модалитет и увођење занимања у Национални оквир квалификација и правилник

170 Мера 3.8.2.20. Судаћи према другом полугодишњем извештају о примени АП за ПП 23, активност се успешно спроводи кроз пројекат Министарства „Инклузивно предшколско васпитање и образовање”. Више информација видети на сајту Министарства: <http://www.mpn.gov.rs/category/inkluzivno-predskolsko/>.

171 „Сл. гласник РС”, број 18/16.

172 „Сл. гласник РС”, бр. 72/09 и 52/11.

173 Педагошки асистенти имају велику улогу у подизању инклузивне културе и праксе унутар установа, доступности и повећању квалитета образовања и образовних исхода, подстицању социјалне кохезије унутар установе и на нивоу локалне заједнице, развоју демократских вредности унутар и ван установе (као што су прихватање и разумевање различитости, толеранције и ненасиља). Педагошки асистенти су подршка и детету, али и установи – они помажу сензибилизацији колектива за потребе деце из осетљивих друштвених група. *Анализа њравној оквира и актуелној ситуацији и праксе педагошких асистената*, Миљивојевић, З., Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Београд 2015. стр. 5.

174 И имају сертификате Центра за целоживотно учење Универзитета у Крагујевцу.

о квалификацијама наставника и стручних сарадника у основној школи.<sup>175</sup> Радна места свих педагошких асистената финансирају се са националног и локалног нивоа, а *Уредбом о кайалоу радних месѝа у јавним службама и друѝим оѝанизацијама у јавном секѝору* из јуна 2018. године, радно место педагошког асистента је додатно дефинисано кроз опис посла, стручну спрему – образовање, додатна знања – испите и радно искуство, који су потребни за обављање послова.<sup>176</sup>

Мере подршке ученицима којима је потребна додатна подршка укључују мере подршке деци са сметњама у развоју и инвалидитетом и кроз мере додатне подршке које спадају у област рада интерресорне комисије („комисије за утврђивање потреба за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком детету, ученику и одраслом”). Наиме, у складу са чланом 77. *Закона о основама система образовања и васѝиња*<sup>177</sup> процену потреба детета, ученика и одраслог за додатном образовном, здравственом и социјалном подршком врши интерресорна комисија. Додатна подршка се односи на права и услуге које детету обезбеђују превазилажење физичких и социјалних препрека с циљем несметаног обављања свакодневних животних активности од значаја за укључивање у образовни процес, живот у заједници и напредовање.

У складу са чланом 77. став 3. ЗОСОВ интерресорну комисију образује орган ЈЛС надлежан за послове друштвених делатности, на основу споразума о сарадњи између установа система образовања, државне управе и локалне самоуправе, социјалне заштите и здравља. Поред тога, ЈЛС има обавезу да одреди седиште рада комисије, обезбеђује и исплађује накнаде за рад чланова, обезбеђује техничку и другу подршку за њен рад, обезбеђује средства за финансирање подршке препоручене од стране интерресорне комисије, архивирање и чување документације, прикупља извештаје о раду интерресорне комисије, предложеној подршци и њеним ефектима најмање два пута годишње.

У складу са *Правилником о догађајној образовној, здравственој и социјалној подршци деѝети, ученику и одраслом* из октобра 2018, додатна подршка се обезбеђује сваком детету, односно ученику из друштвено осетљивих група, коме је услед социјалне ускраћености, сметњи у развоју, инвалидитета, тешкоћа у учењу и других разлога потребна додатна подршка у образовању, здравству или социјалној заштити. Ради сагледавања потреба детета и могућности да се у породици, у редовном систему образовања, у посебној предшколској групи или школи, у установи социјалне или здравствене заштите, обезбеде мере подршке, врши се

175 У школској 2018/19. години укупно је ангађован 261 педагошки асистент у основним школама и у предшколским установама. Радно место педагошког асистента институционализовано је априла 2011. године, када је истовремено обезбеђено и финансирање њихових зарада из Републичког буђета. Исте године је занимање педагошки асистент уведено у класификацију занимања Републичког завода за статистику.

176 Поред тога настављен је рад на ширењу мреже педагошких асистената, као и на јачању њихових капацитета. У сарадњи са Центром за целоживотно учење организована је 2018. године петодневна уводна обука за 65 педагошких асистената.

177 „Сл. гласник РС”, бр. 88/17 и 27/18 – др. закон.

процена потреба детета и ученика од стране интересорне комисије.<sup>178</sup> Комисију, као радно тело, образује орган ЈЛС надлежан за послове друштвених делатности у складу са законом којим се уређују основе система образовања и васпитања.<sup>179</sup> Координатор интересорне комисије је лице запослено у општинској односно градској управи, које је актом о систематизацији послова одређено да пружа стручну и административно-техничку подршку Комисији.<sup>180</sup> ЈЛС обезбеђује средства за рад чланова Комисије, простор и опрему за рад, као и одговарајуће услове за чување документације. Две или више општина могу да образују заједничку комисију. Град или општина може именовати и више од једне комисије. ЈЛС обезбеђује и исплаћује накнаде за рад члановима комисије, у складу са законом.

Значај рада комисије за децу са инвалидитетом потврђује и мера обезбеђења адекватне додатне подршке из система образовања, здравља и социјалне заштите деци и ученицима у инклузивном образовном окружењу из нове националне стратегије за унапређење положаја ОСИ, чија ће успешност бити вреднована, између осталог, на основу процента реализованих мера подршке од укупног броја препоручених мера од стране интересорних комисија.<sup>181</sup>

### 2.1.5. Друшћвено укључивање Ромкиња и Рома

Једно од основних начела националне Стратегије за социјално укључивање Рома у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године<sup>182</sup> јесте да се социјално укључивање Рома и Ромкиња остварује у локалној заједници. Стратегија се, наиме, опредељује за децентрализацију послова у вези са спровођењем

178 Непосредна додатна подршка, између осталог, подразумева: прилагођавање и набавку уџбеника и наставних средстава; индивидуални образовни план, који подразумева прилагођавање стандарда постигнућа из једног или више предмета; употребу прилагођених наставних средстава и асистивне технологије; ангажовање педагошког асистента у образовно-васпитном раду, према потреби (током целог дана или само за неке предмете или активности); превазилажење језичке баријере, као подршка деци којој матерњи језик није српски; ангажовање пратиоца за личну помоћ детету ради лакшег функционисања и комуникације са другима током остваривања васпитно-образовног рада у предшколској установи или образовно-васпитног рада у школи, током целодневне наставе или продуженог боравка, ваннаставних активности, извођења наставае у природи, излета, екскурзија, одмора и слично.

179 Члан 5. „Сл. гласник РС”, број 80/18.

180 Члан 6. Правилника. Ово лице прикупља и доставља документацију неопходну за покретање и вођење поступка процене, организује и администрира процес процене потреба, сазива повремене чланове комисије на основу документације и информација од родитеља, прикупља и обрађује податке, ажурира базу података о раду комисије и корисницима, припрема податке за извештај и обавља друге послове за потребе комисије.

181 Усвајање Стратегије било је предвиђено прелазним мерилима за отварање ПП 23. Текст Стратегије доступан је на сајту МРЗБСП: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/vlada-srbije-usvojila-strategiju-unapredjenja-polozaja-osoba-sa-invaliditetom-u-republici-srbiji>.

182 Текст доступан на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/strategija\\_za\\_socijalno\\_ukljucivanje\\_roma\\_i\\_romkinja\\_2016\\_2025.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/strategija_za_socijalno_ukljucivanje_roma_i_romkinja_2016_2025.pdf).

политике инклузије Рома и Ромкиња, односно препуштање већег дела послова и одговорности локалним самоуправама, с обзиром на то да ЈЛС располажу механизмима на основу којих могу да управљају и спроводе инклузивне јавне политике и да утврде потребе Рома и Ромкиња на својој територији.<sup>183</sup> Вођење адекватне евиденције о броју Рома у свакој ЈЛС је кључно, како би мере укључивања Рома у свим областима друштвеног живота могле да се планирају и адекватно спроведу.<sup>184</sup>

Усвајање Стратегије и пратећег акционог плана су били предвиђени у извештају о скринингу за Србију за поглавље 23.<sup>185</sup> Мере из Стратегије и *Акционој плану о сировођењу сиротице за период 2017–2018. (АП за инклузију Рома)*<sup>186</sup> усклађене су са АП за ПП 23, а поједине мере из *Акционој плану за остваривање права националних мањина*<sup>187</sup> су усклађене са овом стратегијом.

Од ЈЛС се очекује да унапреде механизме како би елиминисале узроке структурног сиромаштва Рома, између осталог, усвајањем локалних стратешких планова, обуком стручних тимова и обезбеђивањем средстава у локалним буџетима опредељених за спровођење инклузије. Стратегија предвиђа израду локалних акционих планова (ЛАП) за инклузију Рома, усаглашених са националном стратегијом и АП за инклузију Рома<sup>188</sup>, те обавезује ЈЛС да осигурају пуну партиципацију Рома и Ромкиња и цивилног друштва у процесу израде и примене локалних акционих планова.<sup>189</sup>

Повезано прелазно мерило бр. 47 из АП за ПП 23 налаже да Република Србија усваја и спроводи акциони план за побољшање услова живота Рома, са посебним нагласком на регистрацији, свеобухватним мерама забране дискриминације, поштовању међународних стандарда о принудним иселењима, гарантованим социјално-економским правима, образовању, здравству,

183 Под социјалним укључивањем Стратегија овде подразумева мере ради остваривања права на образовање, рад, одговарајуће становање и здравље које се односе се на укупно стање људских права и друштвене једнакости (недискриминације). Због ограниченог обима ове анализе њом нису детаљније обухваћене области становања, запошљавања и здравствене заштите Рома и Ромкиња у вези са надлежностима ЈЛС. Више о Стратегији видети на интернет страници Канцеларије за људска и мањинска права: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19980>.

184 Према последњем попису, број Рома је нешто више од 147. 000, док је стварни број између 500.000 и 600.000. Стратешко планирање инклузивних мера, које треба да се базира на реалним подацима о броју и положају Рома на локалу, није могуће без прецизне статистике. Извор: СКГО.

185 Стр. 50; доступно на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_pg\\_23\\_16.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf).

186 Текст доступан на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/akcioni\\_plan\\_za\\_primenu\\_strategije\\_za\\_socijalno\\_ukljufivanje\\_roma\\_i\\_romkinja\\_u\\_rs\\_2016-2025\\_za\\_period\\_od\\_2017.\\_do\\_2018.\\_godine.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_za_primenu_strategije_za_socijalno_ukljufivanje_roma_i_romkinja_u_rs_2016-2025_za_period_od_2017._do_2018._godine.pdf).

187 Више о овом документу у наредном делу текста. Доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>.

188 При чему органи са националног нивоа пружају подршку изради процена стања социјално-економског положаја Рома и Ромкиња у ЈЛС као основе за креирање локалних јавних политика унапређења положаја Рома и Ромкиња; Стратегија, стр. 89.

189 Стратегија предвиђа и обавезу развијања посебних ЛАП за унапређење становања Рома, стр. 68–69.

запошљавању и становању, укључујући и приступ води и струји. У јуну 2017. године усвојен је двогодишњи *Акциони план за праћење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији (АП за инклузију Рома)*, који прати имплементацију мера и активности дефинисаних у пет кључних области (образовање, запошљавање, становање, социјална и здравствена заштита).<sup>190</sup>

Стратегијом за инклузију Рома и Ромкиња Заштитник грађана је одређен као један од носилаца праћења спровођења мера из Стратегије и Акционог плана<sup>191</sup>, те је у априлу 2019. године започео са мониторингом у двадесет локалних самоуправа и 19 ромских насеља широм Србије. Након прикупљених података, Заштитник је крајем године објавио Посебан извештај о спровођењу Стратегије и Акционог плана са препорукама, у којем се, између осталог, наводи да су капацитети локалних самоуправа, као и свест о улози коју имају у процесу инклузије Рома и Ромкиња оснажени, али у недовољној мери за ефикасно спровођење мера.<sup>192</sup> Европска комисија истиче да је институционална структура која се бави интеграцијом Рома и даље неделотворна и компликована, без јасне поделе задатака и да треба ојачати координацију између националних и локалних органа власти и буџетирање на локалном нивоу. Поред тога, требало би да опиши радних места за локалне координаторе за ромска питања, педагошке асистенте и здравствене медијаторе буду уједначени и институционализовани у целој Србији.<sup>193</sup>

Стратегија и АП препознају *координаторе за ромска питања* као основни локални механизам за примену стратешких мера укључивања ромске заједнице у све сфере локалног друштвеног и јавног живота. Улога координатора, према Стратегији, јесте да пружа техничку подршку локалној самоуправи у развоју и спровођењу постојећих и нових политика и програма инклузије Рома и Ромкиња у складу са националним и локалним стратешким оквиром, да прикупља и

190 Министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања донео је у септембру 2018. године решење о образовању Радне групе за припрему Предлога акционог плана за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2019–2020. Такав предлог није објављен до тренутка писања овог извештаја.

191 Влада је у марту 2017. године формирала Координационо тело за праћење реализације Стратегије и, као оперативну подршку овом телу, стручну групу задужену за све стручне послове у вези са текућим питањима. Тиме је обезбеђено праћење на оперативном нивоу, док на нивоу јавних политика у области инклузије Рома Стратегију наставља да прати Владин Савет за унапређивање положаја Рома и спровођење Декаде укључивања Рома. Више информација на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19955>.

192 Посебан извештај Заштитника грађана о спровођењу Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња, Заштитник грађана Републике Србије, Београд 2019, стр. 67; доступно на: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6359/ZAstitnik%20socialno%20ukljucivanje%20roma%2020191129c.pdf>.

193 *Извештај о напретку Србије за 2019*, Европска комисија, 2019. доступно на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-REVIDIRANO.pdf).

анализира податке о социо-економским потребама као основу за израду и праћење локалних стратешких докумената, да комуницира и посредује између ромске заједнице и локалне управе, да пружа подршку организацијама цивилног друштва које се баве укључивањем и унапређивањем ромске заједнице на локалном нивоу и да поспешује секторску и међусекторску сарадњу педагошких асистената и здравствених медијаторки са представницима Центра за социјални рад, локалном филијалом Националне службе за запошљавање (НСЗ) и организацијама цивилног друштва.<sup>194</sup>

Активност 3.8.2.5. из АП за ПП 23 предвиђа развој и даље јачање мреже ромских координатора, укључујући успостављање нових координатора у оним ЈЛС у којима они још нису активни, „у складу са локалним потребама”, ради остваривања блиске сарадње са другим релевантним механизмима за побољшање положаја Рома, при чему се средства за ангажовање координатора обезбеђују у буџету ЈЛС. Стратегија препознаје потребу да се наредном периоду пружи подршка ЈЛС са „значајним бројем Рома и Ромкиња у укупној локалној популацији”, да успоставе и унапреде рад координатора, при чему је пројектована вредност укупно 60 координатора, али нису дефинисани јасни критеријуми за утврђивање потребе за постојањем координатора у ЈЛС.<sup>195</sup>

Стратегија исправно препознаје и неопходност систематизације постојећих позиција координатора за ромска питања на нивоу ЈЛС и јачање њихових капацитета. Подсетимо, први координатори су почели са радом 2005. на основу пројеката и донаторских средстава<sup>196</sup>, а њихов радноправни статус и критеријуми за обавезу њиховог радног ангажовања и даље нису уређени законом, и то ствара неконзистентност и недовољно препознат значај овог механизма.

Ради унапређења приступа здравственим услугама за Роме који живе у неформалним насељима, успостављен је систем здравствених медијаторки, чији рад је оцењен од стране Европске комисије као најуспешнија мера у јавним

194 Осим тога, ромски координатори прате остваривање усвојених мера и о томе извештавају Скупштину ЈЛС и орган који прати спровођење Стратегије. Координатор за ромска питања у име ЈЛС води припрему годишњег извештаја о примени стратешких мера и положају Рома и Ромкиња у ЈЛС, координира припрему акционог плана за социјално укључивање Рома и Ромкиња сваке две године, прати остваривање акционог плана и одобрених пројеката за социјално укључивање Рома и Ромкиња, обилази подстандардна насеља и утврђује актуелне потребе и проблеме Рома и Ромкиња; Стратегија, стр. 89.

195 Сама Стратегија наводи да Роми живе у преко 90 ЈЛС у Србији (стр. 89).

196 Са почетком имплементације „Декаде инклузије Рома у Србији”, савезно Министарство за људска и мањинска права почело је реализацију програма подршке Ромима у локалним самоуправама. Програм је финансијски подржала Европска комисија, и пратила Европска агенција за реконструкцију (данас Делегација Европске уније у Републици Србији), а као главну активност програм је имао ангажовање координатора за ромска питања, док је у другој години реализације (2006–2007) програм за интеграцију Рома у локалним самоуправама спроводила Мисија ОЕБС-а у Србији. *Водич за координаторе за ромска питања и службенике у локалним самоуправама који прате инклузију Рома на локалном нивоу*, Ђурић В. и други, СКО, Београд 2016, стр. 11; доступно на: <https://www.osce.org/sr/serbia/256771>.

политикама у области инклузије Рома и Ромкиња.<sup>197</sup> Ипак, и овде је кључно питање решавање њиховог радноправног статуса, јер и после десет година од увођења, оне раде на основу уговора о делу, а недовољан је и број ангажованих медијаторки у домовима здравља.<sup>198</sup>

Усвајање и спровођење одрживог модела решавања радноправног статуса и увођења у национални систем занимања и квалификација и здравствених медијаторки је предвиђено Ревизијом АП за ПП 23 (активност 3.8.2.42) и укључује „одговарајући облик запошљавања и адекватне надокнаде, одговарајуће описе радних места и институцију компатибилну с њиховом улогом”. До краја 2018. Центру за социјалну политику (ЦСП) је поверена изради одрживог модела<sup>199</sup>, а предвиђено је да до краја 2019. уговорени модел Министарство здравља усвоји и да почне са применом. Занимања здравствени медијатор и педагошки асистент су уведена у *Јединствени кодекс шифара за уношење и шифрирање њодајака у евиденцијама у обласци рада*, који се примењује од 1. јануара 2019.<sup>200</sup>

Међу мерама за изналажење решења за постојећа неформална ромска насеља, Активност 3.8.2.34. из АП за ПП 23 прописује оснивање нових 30 „мобилних тимова” на територији Србије, при чему се средства обезбеђују из ИПА пројеката ЕУ.

197 Почеле су са радом 2008. године, с пројектом Министарства здравља и воде евиденцију о здравственом стању житеља неформалних насеља, раде са њима на подизању нивоа свести о неопходности вакцинације деце, као и о значају правилне исхране и хигијенских навика и репродуктивног здравља и настоје да житељима укажу на значај правовременог јављања лекару. Захваљујући ангажовању здравствених медијаторки Ромкињама је олакшан приступ здравственим услугама, а настављен је тренд спровођења систематских и гинеколошких прегледа. Повећане су контроле здравља трудница и породиља, као и број вакцинисаних жена и деце. *Коментари Републике Србије о четвртој мишљењу Саветодавној комисији о спровођењу Оквирне конвенције за заштити националних мањина у Србији*; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

198 Посебан извештај Заштитника грађана о спровођењу спровођења за социјално укључивање Рома и Ромкиња, Заштитник грађана Републике Србије, Београд 2019, стр. 74; доступно на: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6359/ZAstitnik%20socialno%20ukljucivanje%20roma%2020191129c.pdf>.

199 Извор: ЦСП, доступно на: <http://csp.org.rs/sr/doga%C4%91aji/modeli-odr%C5%BEive-institucionalizacije-romskih-zdravstvenih-medijatorki.html>.

200 (53) Занимања за личну негу и помоћ – (5312) педагошки асистенти, (30253) патронажне сестре – техничари, (3253.01) здравствени медијатор. Влада Републике Србије усвојила је у јулу 2018. године *Одлуку о Јединственом кодексу шифара за уношење и шифрирање њодајака у евиденцијама у обласци рада* („Сл. гласник РС”, број 56/18), чији су саставни део Шифарник занимања и Шифарник нивоа квалификација, између осталих. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања припремило је Шифарник занимања, који се састоји од новог списка занимања и шифара које им припадају, а који је усклађен са класификацијом занимања датој у међународном стандарду ISCO-08 и усклађен са потребама тржишта рада у Републици Србији. Ближе информације на: [https://www.minrzs.gov.rs/arhiva-internet-prezentacije-2019/files/prirucnik\\_za\\_primenu\\_jedinstvenog\\_kodeksa\\_sifara\\_za\\_unosenje\\_i\\_sifriranje\\_podataka\\_u\\_evidencijama\\_u\\_oblasti\\_rada.pdf](https://www.minrzs.gov.rs/arhiva-internet-prezentacije-2019/files/prirucnik_za_primenu_jedinstvenog_kodeksa_sifara_za_unosenje_i_sifriranje_podataka_u_evidencijama_u_oblasti_rada.pdf).



Стратегија ствара обавезу за ЈЛС са „значајним бројем” Рома и Ромкиња да оснују мобилну јединицу за социјално укључивање Рома и Ромкиња на локалном нивоу са мандатом да, између осталог, обилази ромска насеља (на основу утврђеног плана), сарађује са Националним саветом ромске националне мањине и локалним организацијама цивилног друштва које се баве положајем Рома, сарађује са Националним саветом ромске националне мањине и организацијама цивилног друштва, да прикупља податке о остваривању стратешких мера на нивоу ЈЛС, подстиче сарадњу локалних партнера у примени и обавештава органе јавне управе о проблемима у вези са применом стратешких мера.<sup>201</sup>

АП за инклузију Рома (активност 3.6.1.2) прецизира састав мобилних „тимова” (координатор/координаторка за ромска питања, здравствена медијаторка, педагошки асистент/асистенткиња и представници НЗС и ЦСР) и потврђује обавезу формирања на локалном нивоу ради „подстицања интерсекторске сарадње”. Педесет ЈЛС са значајним бројем Рома и Ромкиња је до тренутка писања извештаја основало мобилну јединицу (тим) за социјално укључивање Рома и Ромкиња на локалном нивоу, кроз ИПА програме подршке ЕУ.<sup>202</sup>

Такође, у 10 пилот-општина и градова успостављена су локална мултисекторска координациона тела за социјално укључивање Рома и Ромкиња (нови механизам у виду политичког тела састављеног од највиших представника кључних институција у локалној заједници). Ова тела ће се састајати најмање једанпут на свака три месеца и укључиће представнике свих релевантних локалних институција, попут општинске управе и центара за социјални рад, али и представнике система запошљавања, образовања и унутрашњих послова.<sup>203</sup>

Како би се положај Рома унапредио није довољно предузимање мера само на националном, већ је потребно да се оне предузимају и на локалном нивоу, а стратешко управљање представља користан инструмент у прилагођавању променљивом окружењу и утврђивање најбољег начина коришћења ресурса – плански, на систематичан и ефективан начин.<sup>204</sup>

201 Стратегија предвиђа да у раду мобилних јединица учествују представници ЈЛС, представници центра за социјални рад, дома здравља, филијале Националне службе за запошљавање, локалне стамбене агенције, предшколских установа, школа и других органа, организација и установа од значаја за спровођење инклузије Рома и Ромкиња у локалној заједници; Стратегија, стр. 90. Основ за оснивање мобилне јединице је став 1. члана 78. Закона о локалној самоуправи, којим је прописано да органи ЈЛС међусобно сарађују, ради остваривања својих права и дужности, (у складу с Уставом, законом и другим прописима).

202 Извор: СКГО.

203 У оквиру Програма ИПА 2016 који спроводи СКГО. Извор СКГО: <http://www.skgo.org/en/news/details/1896/pocela-realizacija-novog-projekta-o-osnazivanju-lokalnih-zajednica-za-inkluziju-roma>.

204 Водич за ипирему, буџетирање и ираћење локалној акционој илана за инклузију Рома, Селлаковић, С. и др., СКГО, Београд 2017, стр. 9. Водич садржи врло корисне и детаљне смернице за ЈЛС и може се применити како приликом израде ЛАП за инклузију Рома, тако и за потребе ревизије већ постојећег ЛАП; доступно на: [http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/002/359/1570023596\\_Vodic%20za%20pripremu,%20budzetiranje%20i%20pracenje%20lokalnog%20akcionog%20plana%20za%20inkluziju%20Roma.pdf](http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/002/359/1570023596_Vodic%20za%20pripremu,%20budzetiranje%20i%20pracenje%20lokalnog%20akcionog%20plana%20za%20inkluziju%20Roma.pdf).

## 2.2. Положај националних мањина

У процесу европских интеграција сегмент уређења мањинских права и међунационалних односа је од посебног је значаја у оквиру преговарачког поглавља 23. АП за ПП 23 идентификује потребу за унапређењем положаја националних мањина и предвиђа усвајање посебног *Акционог плана за остваривање права националних мањина* (АП за мањине), што је учињено у марту 2016. године<sup>205</sup> и предвиђа (у „повезаном мерилу” бр. 46) да Србија треба да спроводи свој правни оквир који се односи на права особа припадника мањина, као и АП за мањине у потпуности и доприноси делотворном и равномерном спровођењу препорука Саветодавног комитета Савета Европе о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина на читавој територији. Нарочиту пажњу Србија треба да посвети областима образовања, употребе језика националних мањина, приступу медијима и верским службама на мањинским језицима и адекватној заступљености у јавној управи.

У *Извештају о најрејку Србије за 2019. годину*<sup>206</sup> Европска комисија наводи да је законодавни и институционални оквир за заштиту људских права углавном успостављен, при чему наводи усвајање измена и допуна које побољшавају законодавни оквир у јуну 2018. године<sup>207</sup>. Међутим, у извештају се наводи да је потребно обезбедити доследну и ефикасну примену закона и јавних политика, те да Србија треба да ојача институције за људска права и гарантује њихову независност.

АП за мањине се фокусира на примену и унапређење постојећег законског оквира у областима у за које је идентификована таква потреба у АП за ПП 23.<sup>208</sup> Примену АП за мањине на републичком нивоу прати Савет за националне мањине, кроз који је обезбеђено учешће националних савета националних мањина

205 Основу за израду овог документа представљају Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, као и Извештај Експертске мисије Европске комисије за националне мањине, Други извештај експертског комитета за примену Европске повеље о регионалним и мањинским језицима у Републици Србији и извештаји о примени билатералних споразума о заштити националних мањина, док су стратешки циљеви АП постављени у складу са препорукама Саветодавног комитета Оквирне конвенције Савета Европе; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>.

206 Годишњи извештаји о напретку доступни су на: <http://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>.

207 У складу са планираним мерама НПАА у периоду 2018–2021. донете су измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, Закона о националним саветима националних мањина, Закона о службеној употреби језика и писама и Закона о матичним књигама.

208 Обим ове анализе је ограничен тако да она није укључила детаљнију анализу у областима културе, образовања и обавештавања (информисања) на језицима националних мањина.

(НСНМ<sup>209</sup>) и релевантних органа јавне власти<sup>210</sup>, док административну подршку Савету пружа Канцеларија за људска и мањинска права (КЉМП).<sup>211</sup>

*Закон о заштити права и слобода националних мањина* (ЗЗПСНМ) усвојен 2002. године уређује начин остваривања индивидуалних и колективних права која су Уставом Републике Србије и потврђеним међународним уговорима зајемчена припадницима националних мањина. Овај закон доживљава значајне измене и допуне у јуну 2018. године, с циљем усклађивања са другим изменама начињеним у правном систему Србије од његовог усвајања, а у складу са смерницама из АП за мањине.

Последњим изменама и допунама ЗЗПСНМ извршена је допуна дефиниције дискриминације из става 1. члана 3. Закона, јер се дискриминација не забрањује само према припадницима националних мањина, већ и према мањинама као колективитетима. Такође, у забрањене основе дискриминације националних мањина уврштава се и верска припадност и „свака друга основа”, чиме је проширено и дејство члана 24. Закона о забрани дискриминације.<sup>212</sup> Органи ЈЛС не могу да доносе правне акте, нити да предузимају мере које су супротне начелу забране дискриминације националних мањина.

Устав у члану 21. забрањује дискриминацију на основу националног порекла, религије, језика или културе, међу другим заштићеним својствима, а у складу са чланом 76. став 3, дискриминацијом се неће сматрати посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су оне усмерене

209 Посебног недржавног тела – организације која представља институционални облик путем којег националне мањине остварују колективна права у Уставом одређеним областима друштвеног живота значајним за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма). Њихов правни положај и овлашћења, као и поступак избора, финансирања активности и друга питања од значаја за њихов рад уређује Закон о националним саветима националних мањина („Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС, 55/14 и 47/18).

210 На челу Савета је премијер, а чланови су ресорни министри и председници националних савета националних мањина. У складу са чланом 18. ЗЗПНМ, Савет прати и разматра стање у погледу остваривања права националних мањина и стање у погледу међунационалних односа у Србији, предлаже мере за унапређење равноправности припадника мањина, прати остваривање сарадње мањина са државним органима, органима АПВ и ЈЛС, разматра услове за рад НСНМ и предлаже мере у тој области, прати остваривање међународних обавеза Србије у области остваривања права припадника националних мањина, разматра међународне споразуме који се односе на положај националних мањина и заштиту њихових права у поступку њиховог закључивања, као и нацрте закона и других прописа од значаја за остваривање права националних мањина и о томе даје мишљење Влади.

211 НППА је предвидео и ревизију АП за мањине у 2019. години по истеку двогодишњег периода важења АП за мањине, а у складу са оценама Савета за националне мањине које се односе на резултате из Извештаја о реализацији активности предвиђених овим акционим планом.

212 Сада овај став гласи: „Забрањује се сваки облик дискриминације, на националној, етничкој, расној, језичкој, верској и свакој другој основи, према националним мањинама и лицима која припадају националним мањинама.”

на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (позитивне или афирмативне мере).

### 2.2.1. Равнојравно учешће у јавним пословима

Значај адекватне заступљености националних мањина у органима јавне управе препознат је у прелазним мерилима за отварање ПП 23 из 2014.<sup>213</sup> Устав РС у члану 77. прописује да припадници националних мањина имају право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције под истим условима као остали грађани. Поред тога, при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима АП и ЈЛС мора се водити рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености националних мањина.<sup>214</sup> ЗЗПСНМ у члану 4. прописује да органи јавне власти у РС, у складу са Уставом и законом, доносе прописе, појединачне правне акте и предузимају мере ради обезбеђења пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и грађана који припадају већини, при чему републички органи обезбеђују услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у политичком животу, као и сразмерну заступљеност националних мањина у скупштинама ЈЛС.

Ово питање ближе уређује Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе из 2016. године<sup>215</sup> (Закон о запосленима у АПВ и ЈЛС), који једнаку доступност радних места прописује међу основним начелима, док у члану 19. став 3. предвиђа да се при запошљавању води рачуна о томе да национални састав запослених одражава, у највећој могућој мери, структуру становништва. Закон је усвојен у оквиру спровођења мере 8.4. из АП за мањине из 2016. године, која наглашава значај вођења кадровске евиденције у органима јавне управе.

Закон у члану члан 47. предвиђа да Влада уредбом ближе уређује, критеријуме за разврставање радних места и мерила за опис радних места службеника, при чему води рачуна о познавању језика и писама националних мањина, као посебног услова за обављање послова на оним радним местима која су од значаја за остваривање права грађана на службену употребу језика и писама националних мањина. Приликом утврђивања ових критеријума и мерила, Влада

213 Доступно на: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/rezultati\\_skrininga/pg23\\_merila.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/pg23_merila.pdf).

214 Устав у члану 180. став 4. додаје да се сразмерна (пропорционална) заступљеност националних мањина у скупштинама ЈЛС у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује у складу са законом.

215 Циљ закона је успостављање основних начела службеничког система заснованих на стандардима прихваћеним у савременим упоредноправним системима, чиме се испуњава основна претпоставка за пуну професионализацију и деполитизацију кадрова АП и ЈЛС („Сл. гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон).

посебно води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини (ст. 2. и 3).

*Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*<sup>216</sup> у ставу 2. члана 6. (Услови за обављање послова радног места) прописује да се у ЈЛС у којој је утврђена службена употреба језика и писма националне мањине, на оним радним местима која подразумевају непосредну усмену и писану комуникацију са грађанима, као посебан услов обавезно прописује познавање језика и писма националних мањина.<sup>217</sup>

Најпре само усвајање, а потом (након ревизије) и процену ефеката примене ове уредбе предвиђа и Ревизија АП за ПП 23 (активност 3.8.1.22)<sup>218</sup>, а као основни циљ мере усвајања и примене Уредбе наводи се постизање сразмерније заступљености припадника националних мањина међу службеницима и намештеницима. С друге стране, мера 8.5. из АП за мањине предвиђа исту активност, али види други циљ усвајања и примене овакве уредбе, а то је остваривање права припадника националних мањина на комуникацију на језику националне мањине који је у службеној употреби у ЈЛС.<sup>219</sup> Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина заузео је став да је повећана заступљеност националних мањина у јавној управи услов припадника националних мањина да користе свој језик у контакту с јавним службеницима.<sup>220</sup>

Такође, Закон о запосленима у АП и ЈЛС у ставу 4. члана 101. (Поступак јавног конкурса) прописује да Влада уредбом ближе уређује поступак спровођења интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места, као и какве се стручне оспособљености, знања и вештине вреднују у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места. Став 5. истог члана прописује да истом уредбом, а ради постизања одговарајуће заступљености припадника

216 „Сл. гласник РС”, бр. 88/16, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон и 86/19 – др. закон

217 Став 3. истог члана налаже да се као услов за обављање послова одређеног радног места у АПВ, ЈЛС или градској општини може прописати положен посебан стручни испит, у складу са Законом. *Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе* („Сл. гласник РС”, број 88/16) у члану 5. садржи идентичну одредбу која се односи на намештенике.

218 Носилац активности надзора над применом Уредбе је МДУЛС, које у сарадњи са СКГО треба да изради и анализу ефеката Уредбе до краја 2020. године.

219 Као индикатор испуњености примене одредби Уредбе које се односе на обавезу прописивања познавања језика националне мањине који је у службеној употреби у ЈЛС, као посебног услова за обављање послова на појединим радним местима (ради остваривања права припадника националних мањина на комуникацију на језику националне мањине) АП за мањине предвиђа закључке Савета за међунационалне односе, као и извештаје локалних омбудсмана и Покрајинског омбудсмана.

220 У свом Четвртном мишљењу о примени Оквирне конвенције у Србији; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

националних мањина и пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, треба утврдити мерила за избор на радна места којима ће се предвидети давање првенства једнако квалификованим кандидатима припадницима националних мањина.

*Уредбом о сировођењу интјерној и јавној конкурса за ѿоуњавање радних местја у аутјономним ѿокрајинама и јединицама локалне самоујраве* из 2016. године<sup>221</sup> прописана је садржина огласа о интерном конкурсу, која у члану 7. став 3. прописује да се приликом попуњавања извршилачког радног места, код кога је као посебан услов предвиђено знање језика и писма националних мањина, у огласу посебно наводи овај услов, као и евентуална писмена провера његове испуњености, док у ставу 4. истог члана Уредба прописује да се, ако „постоји потреба” за запослењем припадника националних мањина који су недовољно заступљени међу запосленима у ЈЛС, у огласу посебно наводи да ће у случају једнаке оцене квалификованих кандидата предност имати припадници националне мањине за коју је утврђена потреба за већом заступљеношћу.

Потреба за запошљавањем припадника одређене националне мањине у органима ЈЛС се, у складу са чланом 7. став 4. Уредбе, одређује на основу броја запослених који су се изјаснили као припадници поједине националне мањине, према подацима из *рејстјра зајослених у јавној ујрави* у складу са законом и њихове заступљености у становништву на територији ЈЛС, према резултатима последњег пописа становништва.<sup>222</sup>

Закон о запосленима у АП и ЈЛС прописује да кадровска евиденција ЈЛС садржи и податак о националној припадности службеника и намештеника у складу са прописом којим се уређује регистар запослених у јавној управи у Републици Србији, а да се овај податак уписује у кадровску евиденцију уз писану сагласност запосленог, без обавезе изјашњавања (члан 190. ст. 4. и 6). Након измена и допуна из 2018. Закон у члану 190. став 8. прописује да органи ЈЛС користе централну кадровску евиденцију државних органа као информациони систем за вођење кадрoвске евиденције својих запослених.

*Рејстјар зајослених, изабраних, именованих, ѿсјављених и анјажованих лица код корисника јавних средсјава*<sup>223</sup>, као јединствена кадровска евиденција јавних службеника, успостављен је 2015. године с циљем праћења броја запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и њихових личних примања.<sup>224</sup> Централни регистар за обавезно социјално осигурање преузима послове вођења овог регистра, у који се, у складу са важећим прописима, између осталих, уписује и податак о националној

221 „Сл. гласник РС”, број 95/16.

222 Под условом да се о својој националној припадности изјаснило 30% запослених у ЈЛС.

223 Закон о Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава из 2015. године („Сл. гласник РС”, бр. 68/15 и 79/15 – испр.).

224 Усвајањем Закона о Централном регистру обавезног социјалног осигурања („Сл. гласник РС”, бр. 95/18 и 91/19).

припадности (опционо), у складу са начелом добровољног изјашњавања прописаног Уставом РС<sup>225</sup>. У складу са изменама овог закона из децембра 2019, рок у ком Централни регистар за обавезно социјално осигурање треба да преузме послове вођења регистра запослених у јавној управи је продужен до 1. јануара 2021. године, па у 2018. и 2019. нисмо имали ажурне податке о броју запослених припадника националних мањина у ЈЛС, што је фактички онемогућило примену афирмативне мере запошљавања припадника националних мањина у ЈЛС.

Још једна препрека за спровођење ове позитивне мере су претходних година биле мере јавне штедње уведене одређивањем максималног броја запослених у јавном сектору, које се спроводе од 2015<sup>226</sup> и које обавезују и ЈЛС, а требало је да се окончају са престанком важења *Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*<sup>227</sup> 31. децембра 2019. године. Међутим, у складу са последњим изменама Закона о буџетском систему из октобра 2019. корисници јавних средстава не могу заснивати радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места до 31. децембра 2020. године.<sup>228</sup>

У *четвртом мишљењу о Србији Саветодавни комитет оквирне конвенције за заштити националних мањина*<sup>229</sup> примећује да је забрана запошљавања у државној и локалној управи, која је била на снази неколико година постала значајна препрека за запошљавање припадника националних мањина. Комитет изражава жаљење што свеобухватни подаци за процену релевантности и делотворности предузетих мера још увек нису доступни, посебно за мерење нивоа запослености службеника АПВ и ЈЛС који говоре мањинске језике. Саветодавни Комитет препоручио је хитно успостављање одрживог оквира за прикупљање података заснованог на људским правима унутар јавне управе и, на основу тих података, успостављање мера за стварање дугорочног и мерљивог напретка у заступљености националних мањина у јавној управи, посебно оних које живе у удаљеним подручјима и које су најмаргинализоване.<sup>230</sup>

Спровођење „персоналног принципа” у примени правних правила о положају националних мањина, као и спровођење принципа аутономног одређивања идентитета припадника мањинских заједница и унапређивање механизма

225 Према члану 47. Устава РС, изражавање националне припадности је слободно, односно нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.

226 Изменама Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17) из децембра 2013. године створени су услови да 1. јануара 2014. ступи на снагу прва двогодишња мера забране запошљавања, која је потом више пута продужавана.

227 „Сл. гласник РС”, бр. 68/15, 81/16 – одлука УС и 95/18.

228 У предлогу Закона о изменама и допунама наводи се да је мера забране запошљавања код корисника јавних средстава дала „изузетне резултате у смањењу обима расхода за плате” у буџетима свих нивоа власти, односно у целом јавном сектору.

229 Доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

230 Исти извор.

пописивања припадника мањинских заједница и заштита података о личности припадника мањинских заједница су први стратешки циљ АП за мањине. Прописане су активности које треба да, између осталог обезбеде да се слободно изражавање националног идентитета на добровољној бази поштује и да се спроводи политика неутралности у идентитетским питањима мањинских заједница. Таква политика се заснива на подацима о броју припадника националних мањина који су доступни надлежним органима ради праћења и анализе степена остваривања мањинских права.

Чланом 5. ЗЗПСНМ прописана је слобода изражавања националне припадности. Изменама и допунама Закона уређује се право припадника националних мањина који то желе да се подаци о њиховој националној припадности упишу у службене евиденције и збирке података о личности, али када је то предвиђено посебним законом, ово право припадника националних мањина уређено је и омогућено последњим изменама и допунама *Закона о матичним књиџама 2018.*<sup>231</sup> Према новом члану 45а податак о националној припадности се уписује у матичну књиџу рођених на основу заједничке изјаве родитеља и на њихов захтев. Такође пунолетно лице, коме у матичној књиџи рођених није уписан податак о националној припадности може то учинити на основу изјаве дате на записник пред матичаром који води матичну књиџу рођених, а уколико жели може захтевати да се тај податак брише или промени.<sup>232</sup>

Право на слободну самоидентификацију је садржано у члану 3. Оквирне конвенције Савета Европе о заштити националних мањина и подразумева право на личну и информисану одлуку. Саветодавни комитет Оквирне конвенције је у тематском коментару 4 о обиму примене Оквирне конвенције<sup>233</sup> нагласио обавезу држава да осигурају да сва лица и групе који могу имати користи од Оквирне конвенције буду упознати са тиме да имају право на слободну самоидентификују. Такође, у ситуацијама када се подаци о националној, етничкој или верској припадности прикупљају у контексту ширег пописа становништва, такав попис мора бити организован и спроведен у складу с међународно признатим стандардима заштите личних података и тако да обезбеди добровољност у вези с етничким пореклом.<sup>234</sup> Право на слободну самоидентификацију се такође односи и на вишеструку националну припадност и припадници националних мањина никада не треба да буду у обавези да бирају између очувања свог мањинског идентитета и прихватања већинске културе,

231 „Сл. гласник РС”, бр. 20/09, 145/14 и 47/18.

232 Изменама Закона из 2018. уведена је и прекршајна одговорност и казна од 50.000 динара за одговорно лице у државном органу или органу ЈЛС ако у прописаном року не упише у матичну књиџу рођених податак о националној припадности у складу са чланом 45а.

233 Доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

234 Нарочито се не смеју доносити аутоматски закључци на основу одређене индикације (нпр. употреба језика) у вези с другом индикацијом (на пример, вера, етничка припадност), а никаква претпоставка о одређеној језичкој, верској или етничкој припадности не сме да се заснива на имену лица или другим карактеристикама.



јер им обе опције морају бити у потпуности на располагању (с обзиром на то да се свако од њих може истовремено идентификовати с осталим мањинама или с већином).<sup>235</sup>

### 2.2.2. Права на очување њосебносџи

Члан 79. Устава прописује да припадници националних мањина, између осталог, имају право на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику.

Право на избор и ујошребу личној имена потврђено је Законом о њошврђивању Оквирне конвенције за зашџишџу њрава националних мањина<sup>236</sup>, којим је држава преузела обавезу гарантовања примене, између осталог, одредбе члана 11. став 1. да сваки припадник националне мањине има право да користи своје презиме (патроним) и име на језику мањине и право на њихово званично признавање по модалитетима утврђеним у њиховом правном систему. Чланом 18а Закона о службеној ујошреби језика и њисама (ЗСУЈП)<sup>237</sup> прописано је да припадници националних мањина имају право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и правопису припадника националне мањине и да право из става 1. тог члана не искључује паралелан упис имена и по српском правопису и писму. У складу са чланом 17. Закона о маџичним књиама<sup>238</sup>, припадницима националних мањи-

235 Ово се може, на пример, јавити у мешовитим породицама у којима се неколико језика говори на равноправној основи. У Коменџарима Рејублике Србије о четџврћом мишљењу Саветџодавној комџишџеџа о сџровођењу оквирне конвенције за зашџишџу националних мањина у Србији од октобра 2019. године Влада истиче да припадници националних мањина могу, на основу слободне самоидентификације, изразити вишеструки идентитет приликом пописа становништва, као и да, такође на основу слободне самоидентификације, могу испољити различите националне припадности у различитим друштвеним контекстима – почевши од пописа становништва, преко уписа чињенице о националној припадности у личним документима, уписа у посебни бирачки списак за избор националних савета, до остваривања права на образовање на матерњем језику, или употребе мањинских језика у контактима са органима јавне власти.

236 „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, број. 6/98.

237 „Сл. гласник РС”, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 – др. закон, 30/10, 47/18 и 48/18 – испр.

238 „Сл. гласник РС”, бр. 20/09, 145/14 и 47/18.

на омогућен је упис личног имена и према језику и правопису припадника националне мањине.<sup>239</sup>

*Ујуиџсџвом о вођењу мајичних књија и обрасцима мајичних књија*<sup>240</sup> МДУЛС је усмерило организацију послова и начин рада матичара и заменика матичара у вези са остваривањем овог права. Тачка 98 Упутства прописује да се лично име детета, родитеља, супружника и умрлог припадника националне мањине уписује у матичну књигу на језику и писму националне мањине после уписа на српском језику ћириличким писмом, испод њега истим обликом и величином слова.<sup>241</sup> У извод из матичне књиге, и у ситуацијама када су у питању изводи на српском језику, подаци о имену и презимену уписују се онако како су уписани у матичну књигу, односно и према језику и правопису припадника националне мањине.

АП за ПП 23 предвиђа континуирану анализу ефеката примене „обавезне инструкције у вези са остваривањем права на упис личних података у одговарајуће матичне књиге на језику и писму националне мањине”.<sup>242</sup> Модел обавештења грађанима о начину и поступку уписа личног имена за припаднике националних мањина је достављен свим ЈЛС у којима се воде регистри, док је оним ЈЛС у којима је статутом утврђена службена употреба мањинских језика и писама наложено да се посебно истакне обавештење и на језицима тих мањина.<sup>243</sup>

*Службена ујоџреба језика националних мањина је*, у смислу закона<sup>244</sup>, између осталог коришћење језика националних мањина у управном поступку и вођење управног поступка на језику националне мањине, употреба језика националне мањине у комуникацији органа са јавним овлашћењима са грађанима, издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних података на језицима националних мањина и прихватање тих исправа на тим језицима као пуноважних и употреба језика националних мањина у раду представничких тела.

Одредбама Устава је утврђено да се припадницима националних мањина јемчи, између осталог, да у срединама где припадници националних мањина чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи АП и ЈЛС воде поступак и на њиховом језику (члан 79. став 1), да

239 Изменама овог закона из 2018. уведена је прекршајна одговорност и казна од 50.000 динара за одговорно лице у државном органу или органу јединице локалне самоуправе ако у прописаном року не изврши упис личног имена припадника националне мањине према језику и правопису припадника националне мањине (члан 17. став 1).

240 „Сл. гласник РС”, број 93/18.

241 У свим ЈЛС на територији Републике Србије без обзира на то да ли је језик дотичне мањине уведен у службену употребу.

242 Активност 3.8.1.20. Инспекцијски надзор над радом ЈЛС у погледу остваривања права на упис личног имена у матичне књиге на језику и писму националне мањине спроводи Управни инспекторат, који може наложити мере за отклањање евентуалних недостатака.

243 Извештај о спровођењу АП за ПП 23 за 3. и 4. квартал 2018. доступан само на енглеском језику на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.

244 Члан 11. став 4. ЗЗПСНМ / члан 11. став 3. ЗСУЈП.

свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези и да незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права (члан 199).

*Законом о потврђивању Оквирне конвенције за заштити њрава националних мањина*<sup>245</sup>, преузета је обавеза, гарантовања примене, између осталог, одредби члана 10 Конвенције да сваки припадник националне мањине има право да користи слободно и без ометања свој мањински језик, приватно и јавно, усмено или писмено, а пре свега, да се осигурају услови који би омогућили употребу мањинског језика у односима између припадника националних мањина и органа управе, и да у областима које су традиционално насељене знатним бројем припадника националне мањине, буду истакнути традиционални локални називи, имена улица и друге топографске назнаке намењене јавности и на језику мањине, ако постоји довољна тражња за таквим знацима.

*Законом о рашификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима*<sup>246</sup> преузета је, између осталог, обавеза из члана 10. која се односи на локалне и регионалне власти на чијој територији одређени број становника користи мањинске језике. Државе чланице преузимају обавезу да омогуће онима који користе мањинске језике да поднесу писане или усмене представке на тим језицима, као и захтев за вођење управног поступка на језику мањине.

Измене Закона о службеној употреби језика и писама из 2018. године усклађују одредбе Закона са мерама предвиђеним АП за мањине и изменама и допунама ЗЗПСНМ из исте године, с обзиром на то да је већина мера у овој области реализована доношењем тог закона.<sup>247</sup>

Чланом 11. ст. 1. и 2. ЗЗПСНМ (службена употреба језика и писама) и чланом 11. ЗСУЈП (службена употреба језика и писама националних мањина) прописано је да на територији ЈЛС где традиционално живе припадници националних мањина, њихов језик и писмо може бити у равноправној службеној употреби, а да ће ЈЛС обавезно увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва.<sup>248</sup>

У истом члану, став 5. ЗЗПСНМ односно став 4. ЗСУЈП, прописано је да ЈЛС са 15% становништва националне мањине имена органа који врше јавна овлашћења, називе ЈЛС, насељених места, тргова и улица и друге топониме исписују

245 „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 6/98.

246 „Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 18/05.

247 ЗСУЈП само преузима одређена решења из ЗЗПСНМ.

248 ЗЗПСНМ у члану 11. став 2. прописује да, ако је у ЈЛС у тренутку доношења Закона (стара одредба из 2002. године) језик националне мањине у службеној употреби, он ће остати у службеној употреби. Тако данас имамо у пракси ситуацију да у већини војвођанских градова и општина постоји у службеној употреби и неки мањински језик, поред српског (иако није испуњен услов од 15%).

и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису. Подсетимо, чланом 79. Устава Републике Србије припадницима националних мањина гарантовано је, између осталог, да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписани и на њиховом језику.

У ставу 6. ЗЗПНМ, односно ставу 5. ЗСУЈП прописано је да се у насељеним местима у ЈЛС, чија је територија одређена у складу са законом којим се уређује територијална организација Републике Србије, у којима проценат припадника одређене националне мањине у укупном броју становника на територији насељеног места достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, имена органа који врше јавна овлашћења, називи ЈЛС, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису, и у случају да језик те националне мањине није у службеној употреби на територији ЈЛС.<sup>249</sup>

Чланом 19. ЗСУЈП је прописано да се, на подручјима на којима су у службеној употреби и језици националних мањина, називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа и организација, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи исписују и на језицима националних мањина. Чланом 20. ЗСУЈП је прописано да се фирма предузећа, установе и другог правног лица исписује на српском језику и на језику националних мањина који је у службеној употреби у општини у којој је седиште тог субјекта.

У члану 11. став 8. ЗЗПНМ предвиђено је да се припадници националних мањина чији број у укупном становништву Републике Србије достиже 2% према последњем попису становништва могу обратити републичким органима на свом језику и да имају право да добију одговор на том језику преко ЈЛС у којој је језик те националне мањине у службеној употреби. Нови став 9. предвиђа да и тамо где број припадника мањина *не достиже* 2% према последњем попису становништва, они се могу обратити републичким органима на свом језику и имају право да добију одговор на том језику преко ЈЛС у којој је језик те националне мањине у службеној употреби, при чему ЈЛС обезбеђује превођење и сноси трошкове превођења дописа упућеног републичком органу и одговора тог органа.

У складу са чланом 12. ЗСУЈЗ првостепени управи поступак се може водити на језику националне мањине који је у службеној употреби у органу, односно у организацији која води поступак. Кад у поступку учествује једна странка која је припадник националне мањине, поступак се, на њен захтев, води на језику националне мањине који је у службеној употреби у органу, односно организацији која води поступак, док се у случају учешћа више странака у поступку чији језици нису исти, поступак води на једном од језика који су у службеној употреби у органу, односно

249 Имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними требало је да буду исписани најкасније до 1. јануара 2019. године, док је рок за скупштине ЈЛС да утврде насељена места из члана 11. став 5. био шест месеци од дана ступања на снагу закона, што је сам почетак 2019. године.

организацији која води поступак о коме се стране споразумеју. У складу са чланом 13. ЗСУЈП службено лице које води поступак дужно је да упозна странку који су језици у службеној употреби на подручју органа, односно организације пред којом се води поступак и да затражи од странке да се изјасни на ком ће се језику водити поступак, а записник и одлуке у првостепеном поступку и у вези с тим поступком израђују се, као аутентични текстови, на српском језику и на језику националне мањине, ако је на језику националне мањине вођен поступак.<sup>250</sup>

АП за мањине наводи као посебну активност (5.7) подизање нивоа свести припадника националних мањина у погледу остваривања права на употребу мањинских језика у контактима са локалним органима и другим надлежним органима јавне власти у срединама у којима живе националне мањине кроз: дужност надлежног органа да обавести странку о праву на употребу језика и писма националне мањине и објављивање на огласној табли информација о праву на употребу језика и писма националне мањине, као и спровођење кампање о праву на употребу језика и писма националне мањине, при чему се као извршиоци активности наводе ЈЛС и савети за међунационалне односе (СМО), без потребе за обезбеђивањем посебних средстава у буџету ЈЛС. Мера 5.8. се односи на обезбеђивање функције превођења у ЈЛС за језике националних мањина који су у службеној употреби по територијалном принципу (за територију једне ЈЛС или више повезаних ЈЛС), у оквиру постојећих систематизација радних места., тако да нису предвиђена додатна средства.

ЈЛС (након последњих измена у јуну 2018) прописује, у члану 93. став 2, да је у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места потребно да локална скупштина прибави и мишљење НСНМ и савета за СМО, што је новина у Закону и у овом поступку представља услов за одлучивање.

Законом о службеној употреби језика и писама (члан 18) и Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига (тачка 137), омогућено је да се у ЈЛС у којима је у службеној употреби језик националне мањине, обрасци извода из матичних књига штампају двојезично, на српском језику, ћириличким писмом и на језику и писму оне националне мањине чији је језик у службеној употреби. Будући да се, у складу са поменутиим законским решењима, двојезични обрасци извода из матичних књига обезбеђују само у ЈЛС у којима су језици националних мањина у службеној употреби, упутство МДУЛС у вези са обезбеђивањем двојезичних

250 Међутим, и у оним ЈЛС у којима језици националних мањина нису у службеној употреби, у складу са чланом 16. ЗСУЈП, органи, односно организације који воде поступак дужни су да припадницима националних мањина који код њих остварују своја права и обавезе обезбеде да у поступку код ових органа и организација употребљавају свој језик и писмо; да на свом језику подносе молбе, жалбе, тужбе, предлоге, представке и друге поднеске, те да им се на њихов захтев достављају на њиховом језику отправци решења, пресуде и други акти којима се решава о њиховим правима и обавезама, као и сведочанства, уверења, потврде, и друга писмена. При томе ће се сматрати да такав захтев постоји и ако је поднесак поднет на језику националне мањине.

образаца упућено је искључиво тим ЈЛС. Како се на основу матичних књига, односно података садржаних у матичним књигама, издају изводи из матичних књига који су јавне исправе, у ЈЛС у којима су у службеној употреби и језици националних мањина омогућено је издавање двојезичних извода из матичних књига.

АП за ПП 23 прописује већи број мера унапређења службене употребе језика и писама националних мањина у локаним срединама у којима постоји вишејезичност. Тако се, на пример, мера 3.8.1.23. односи на обавезу расписивања конкурса за расподелу буџетских средстава органима локалне самоуправе ради обуке запослених у органима и организацијама локалних самоуправа у чијем раду су у службеној употреби језици и писма мањинских националних заједница; унапређења система електронске управе за рад у условима вишејезичности / у срединама у којима живе националне мањине и обезбеђења средстава за израду и постављање двојезичких топографских ознака и штампање двојезичких или вишејезичких образаца, службених гласила и других јавних публикација. При томе се у делу извора финансирања наводи само буџет АПВ, тако да ЈЛС ван те територије остају ускраћене за ову могућност.

Напоменимо овде да Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, на основу *Покрајинске скујишиинске одлуке о додели буџетских средстава органима и организацијама у чијем раду су у службеној употреби језици и писма националних мањина*, спроводи годишњи конкурс за доделу буџетских средстава ради унапређивања остваривања права на службену употребу језика и писама националних мањина / националних заједница.<sup>251</sup> Одлука прописује да право на доделу средстава остварују органи ЈЛС с територије АПВ у којима је статутом града, односно општине утврђена службена употреба језика и писама националних мањина / националних заједница на целој територији ЈЛС или у насељеним местима на њиховој територији; месне заједнице на територији ових градова и општина, као и други органи, организације, службе и установе на територији градова и општина који имају седиште или које обављају делатност на територији локалне самоуправе.<sup>252</sup>

Средства се додељују за финансирање, односно учешће у финансирању оспособљавања запослених у органима и организацијама, путем учешћа на курсеви-ма ради оспособљавања за рад са странкама на језику који је у службеној употреби, да се користе језиком националне мањине / националне заједнице који је утврђен као језик у службеној употреби, а нарочито на радним местима на којима се остварује контакт са странкама (учешћем на курсеви-ма, семинарима и другим начинима организованим у ту сврху) и за развој система електронске управе за рад у условима вишејезичности; трошкова израде и постављања табли с називом органа и организација, називом насељених места и других географских назива

251 „Службени лист АПВ”, број 14/15.

252 Средства се обезбеђују у буџету АПВ, а воде се на посебном буџетском делу Покрајинског секретаријата надлежног за послове заштите права националних мањина / националних заједница.

на путним правцима, називом улица и тргова, као и других обавештења и упозорења за јавност исписних и на језицима националних мањина / националних заједница који су у службеној употреби у општини, граду и насељеном месту и за штампање двојезичких или вишејезичких образаца, службених гласила и других јавних публикација.

Покрајински секретаријат је на основу ове одлуке у 2018. и 2019. спровео конкурс за доделу буџетских средстава органима и организацијама у АПВ ради примене наведене одлуке и доделио средства у износу од 9,5 милиона динара у 2018. години, односно 10 милиона у 2019. години органима и организацијама за финансирање, односно учешће у финансирању: трошкова израде и постављања табли с називом органа и организација, називом насељених места и других географских назива на путним правцима, називом улица и тргова, као и других обавештења и упозорења за јавност исписаних и на језицима националних мањина / националних заједница који су у службеној употреби у општини, граду или насељеном месту; штампање двојезичких или вишејезичких образаца, службених гласила и других јавних публикација; односно за развој система електронске управе за рад у условима вишејезичности.

За разлику од подршке коју АПВ пружа за ЈЛС на територији АПВ, ЈЛС у Србији не могу директно користити средства из Буџетског фонда за националне мањине, чије оснивање предвиђа ЗЗПНМ, и то путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката у областима културе, образовања, обавештавања (информисања) и службене употребе језика (чл. 119. ЗНСНМ).<sup>253</sup> Буџетским фондом управља МДУЛС, а поступак доделе средстава и спровођење јавног конкурса је ближе уредила Влада *Уредбом о њој* расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине.<sup>254</sup> Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина примећује да широка употреба конкурсних процедура у комбинацији са неуравнотеженим системом финансирања из једног дела земље у други, чини приступ фондовима прилично изазовним за одређене мањине у областима ван територије АПВ.

253 Право учешћа на конкурсима имају установе, удружења, фондације, привредна друштва и друге организације чији су оснивачи НСНМ и организације цивилног друштва уписане у одговарајући регистар, а чији се циљеви, према статутарним одредбама, остварују у области заштите и унапређења права и положаја припадника националних мањина, које имају седиште на територији РС, као и задужбине, фондације и конференције универзитета односно академија струковних студија.

254 „Сл. гласник РС”, бр. 22/16. У складу са Уредбом, средства додељује МДУЛС према годишњем програму који доноси министар, на предлог Савета за националне мањине, који садржи приоритетну област за сваку годину, као и циљеве који се постижу програмима и пројектима, висину средстава и период за која се она додељују. МДУЛС је одговорно за спровођење програма и расписује конкурс за доделу средстава. Приоритетна област за 2019. годину је била култура, и додељена су средства у износу од 30 милиона динара за пројекте 91 организације. Извор: МДУЛС, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-raspedeli-sredstava-iz-Budzetskog-fonda-zanacionalne-manjine-u-2019.-godini.pdf?script=lat>.

### 2.2.3. Унајређење међунационалних односа

АП за ПП 23 предвиђа успостављање и делотворно функционисање Савета за међунационалне односе на локалном нивоу у свим мултиетничким општинама/ градовима<sup>255</sup>. АП наводи овај механизам, као једини институционални аранжман за очување стабилних међунационалних односа и заштиту мањинских права на нивоу локалне самоуправе. У друштвени и правни живот Републике Србије савети су уведени Законом о локалној самоуправи из 2002. године<sup>256</sup>, а о неопходности оснивања и ефективног функционисања ових тела у процесу приступања Србије ЕУ истицали су и Европска комисија у својим годишњим извештајима о напретку Србије и Комитет министара Савета Европе у Резолуцији о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Србији.<sup>257</sup>

АП за ПП23 као једну од активности (3.8.1.18) предвиђа омогућавање пуне имплементације ЗЛС у вези са оснивањем СМО у свим национално мешовитим општинама и надзор над спровођењем ЗЛС у овом делу, кроз извештавање о активностима и резултатима СМО. Показатељи испуњености мере треба да буду повећан број основаних СМО у свим национално мешовитим областима, као и извештаји о активностима и резултатима СМО – припремљени и јавно доступни на интернет презентацијама ЈЛС. АП за мањине садржи готово исто формулисану активност (активност 9.10) са нешто другачијим индикаторима остварености – припремљени и јавно доступни (на интернет презентацијама) извештаји о успостављању СМО и мере предузете против ЈЛС које не поступају у складу са ЗЛС.

Члан 98. актуелног ЗЛС<sup>258</sup> прописује да „национално мешовите” ЈЛС оснивају СМО као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина. Национално мешовитим ЈЛС, у смислу ЗЛС закона, сматрају се ЈЛС у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Према критеријуму који је овај закон поставио, од укупно 173 јединице локалне самоуправе у Србији, 68 има мултиетничку структуру становништва – 41 у Војводини и 27 у централној Србији. Савети још увек нису основани и нису почели са радом у свим општинама где је то предвиђено прописима.<sup>259</sup> Са оснивањем савета започето је још 2004.

255 Активност 3.8.1.18. из АП за ПП 23 је оснивање СМО у свим национално мешовитим ЈЛС у складу са Законом и спровођење надзора над спровођењем ЗЛС у овом погледу, кроз извештавање о активностима и резултатима савета.

256 „Сл. гласник РС”, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06 – др. закон

257 На енглеском језику доступно на сајту Савета Европе: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c307f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c307f).

258 „Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

259 Више о саветима за међунационалне односе у наредном делу Анализе који се односи на примену стандарда.



ЗЛС у члану 98. прописује услове за учешће у СМО, а њих испуњавају представници српског народа и националне мањине са више од 1% учешћа у укупном становништву ЈЛС. У погледу надлежности СМО закон даје општу одредницу разматрања питања, остваривања, заштите и унапређивања „националне равноправности”<sup>260</sup> и упућује ЈЛС да саме уреде питања делокруга, састава, избора и начина рада (одлуком скупштине коју је подржала већина од укупног броја одборника).<sup>261</sup>

Предлагање и избор чланова СМО треба да буде уређено на такав начин да обезбеди „равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да нити српски народ, нити једна национална мањина не може имати већину чланова савета”. Измене и допуне ЗЛС из 2018. су у одређеној мери ојачале СМО, али њихова улога, мандат, састав и рад још увек нису до краја појашњени законом. Услови за деполитизацију СМО су створени новом одредбом да за члана СМО не може бити изабран одборник ЈЛС. Чланове СМО бира скупштина већином од укупног броја одборника, на предлог овлашћених предлагача, што су у случају мањина НСНМ (за оне мањине које их имају), односно стално радно тело Скупштине које обавља послове у вези са кадровским питањима, што је новина у закону. За мањине које немају свој НСНМ закон не прописује решење.<sup>262</sup>

У погледу активности СМО, ЗЛС даје само минимум који ЈЛС том приликом морају остварити, а то су консензус чланова СМО приликом доношења одлука и врсте одлука које Савет усваја, од којих Закон наводи *сћавове и ѿредлоје* (о којима се скупштина ЈЛС изјашњава на првој наредној седници, односно у року од 30 дана од обавештења које је локални парламент примио од СМО) и (обавезног претходног) мишљења на предлоге свих одлука које се тичу националне равноправности.

Новина је и одредба која обавезује Савет да подноси *шестомесечни извештај о раду* скупштини ЈЛС.<sup>263</sup> Изменама ЗЛС у члану 93. прописана је обавеза ЈЛС на чијем подручју је у службеној употреби језик националне мањине да у поступку

260 Устав РС у члану 14. прописује да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.

261 Заштитник грађана у свом истраживању о СМО из 2017. наводи као један од основних разлога нефункционалности савета, недовољно јасно законско одређење појма „остваривање, заштита и унапређивање националне равноправности”, односно „шта све он укључује”. Савети не функционишу, наводи ЗГ, због непрецизности закона и то што се „национална равноправност” и „међуетнички односи” доводе у везу са лошим међуетничким односима, што је у пракси довело до тога да су се улога савета и деловање савета видели само у ситуацијама међуетничких тензија и сукоба. Поред тога, слободна процена локалних органа које су то одлуке које се тичу националне равноправности јесте разлог да их ЈЛС не достављају или селективно достављају савету на мишљење, према мишљењу ЗГ. Посебан извештај о саветима за међунационалне односе, Заштитник грађана, Београд 2017. Доступно на: <https://www.pravamanjina.rs/images/stories/Poseban-izvestaj-o-savetima-za-medjunacionalne-odnose.pdf>.

262 Члан 98. ст. 6. и 7.

263 Став 10.

промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места прибави и претходно мишљење СМО, што је новина у Закону и што, у овом поступку, представља услов за одлучивање. Број прибављених мишљења СМО у вези са поступком промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, у ЈЛС на чијем подручју је у службеној употреби језик националне мањине се користи као индикатор активности СМО у оквиру активности 3.8.1.18. из АП за ПП 23.

Поред овога, АП за остваривање права националних мањина у мери 8.5. предвиђа закључке СМО као индикатор спровођења афирмативних мера уведених Законом о запосленима у АП и ЈЛС, односно процене ефеката *Уредбе о критеријумима за разврставање радних места и мерилама за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе* у којима је утврђена службена употреба језика и писма националне мањине.<sup>264</sup> Такође, АП за мањине додељује СМО још једну улогу у оквиру мере (5.7) подизања нивоа свести припадника националних мањина у погледу остваривања права на употребу мањинских језика у контактима са локалним органима и другим надлежним органима јавне власти у срединама у којима живе националне мањине. Ово се остварује кроз дужност надлежног органа да обавести странку о праву на употребу језика и писма националне мањине и објављивање на огласној табли информација о праву на употребу језика и писма националне мањине, као и спровођење кампање о праву на употребу језика и писма националне мањине при чему се као извршиоци активности наводе ЈЛС и савети за међунационалне односе. У Извештају о спровођењу Акционог плана за остваривање права националних мањина<sup>265</sup> налазимо неке примере деловања СМО у контексту ове мере.<sup>266</sup>

264 Односно да ли су у систематизацији радних места градске/општинске управе, јавних предузећа установа и организација, систематизована радна места за која је предвиђено познавање мањинских језика (радна места која подразумевају непосредну усмену и писану комуникацију са грађанима) и да ли су та радна места адекватно попуњена.

265 Доступно на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/izvestaj\\_2-2019.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_2-2019.pdf).

266 СМО у једној војвођанској општини је затражио од општинске управе и јавних предузећа, установа и организација чији је општина оснивач информацију о томе на који се начин и у којој се мери спроводи право на употребу мањинских језика и писма на територији општине. У другој је СМО донео закључке да се, у заједништву са Општинском управом, припреми за месне канцеларије у насељеним местима општине и пријемну канцеларију плакат са обавештењем о праву грађана на употребу мањинског језика у контактима са локалним органима; о дужности надлежног органа да обавести странку о праву на употребу језика и писма националне мањине; о могућности издавања двојезичних јавних исправа (матичари), те примени Закона о службеној употреби језика и писма, односно да се такав плакат достави и обзнани у свим ЈП, установама, организацијама и институцијама где је оснивач општина Бачки Петровац. Такође, донет је Закључак да се ради подизања нивоа свести припадника националних мањина о наведеним правима сазове конференција за штампу, где би председница Савета презентовала текст овог обавештења, односно где би се јавност упознала са радом Савета. Доступно на: [https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/izvestaj\\_2-2019.pdf](https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_2-2019.pdf).

Савети су замишљени као механизам за унапређење мањинских права, пре свега међунационалних односа у мултиетничким локалним заједницама, односно како закон каже „разматрања питања унапређења и заштите националне равноправности”.

ЗЛС је приликом измена у 2018. у оквиру прелазних и завршних одредби предвидео рок од девет месеци за усклађивање статута и других општих аката ЈЛС са изменама ЗЛС, где је ЈЛС требало да предлоге статута достављају МДУЛС, ради прибављања мишљења. У оквиру вршења надзора над применом ЗЛС, МДУЛС је у 2019. пратио усклађивање статута са новим одредбама ЗЛС, а приликом давања мишљења на предлоге статута, нарочиту пажњу посветио члану 98, и то одредби о избору и саставу савета, начину одлучивања, подношењу извештаја савета скупштини ЈЛС, као и о пословнику о раду и средствима за рад савета.



### 3. ИСПУЊЕНОСТ СТАНДАРДА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Имајући у виду то да значајан број основних права грађани остварују пред органима локалне самоуправе, обавеза државе у оквиру ПП 23 је и да гарантује стабилне институције на локалном нивоу које гарантују људска права и поштовање и заштиту мањина као неке од темељних вредности ЕУ. Обавезе за ЈЛС у области основних права односе се на примену одредби правних прописа (закона, подзаконских аката) и мера и активности прописаних документима јавних политика (стратегија и акционих планова) из националног оквира усклађивања прописа у оквиру ПП 23, али и на само поступање, које треба да буде у складу са основним вредностима и циљевима ЕУ.

Циљ овог дела анализе је био да се утврде капацитети ЈЛС за испуњење обавеза које за државу настају у оквиру ПП 23 (потпоглавље о основним правима, у областима начела забране дискриминације и положаја осетљивих друштвених група и положаја националних мањина), а спроводе се на локалном нивоу. Предмет овог дела анализе је поступање ЈЛС, у оквиру њихових надлежности, у односу на одредбе закона и подзаконских аката, као и предузимање активности и мера које као обавезе за њих проистичу непосредно из националног оквира јавне политике за ПП 23 или посредно из секторских и међусекторских националних стратегија и акционих планова.

Основно истраживачко питање је било да ли и у којој мери ЈЛС испуњавају идентификоване обавезе у областима недискриминације и положаја осетљивих група и положаја националних мањина, а које су у вези са њиховим институционалним, административним и финансијским капацитетима да омогуће пуно остваривање људских и мањинских права у ЈЛС. Обавезе које су предмет анализе односе се на примену нових надлежности, формирање тела, усклађивање статута и других општих аката, интерних процедура, поштовање стандарда и усклађивање управних поступака, обезбеђивање средстава за пружање јавних услуга, као и развијање и спровођење локалних стратегија и акционих планова и њихов мониторинг (праћење спровођења), евалуација (вредновање учинка) и усклађивање са националним циљевима.

### 3.1. Структура упитника и индикатори капацитета

Основни методолошки „инструмент” који смо користили у анализи примене стандарда на локалном нивоу су упитници (анкете), које смо развили на основу анализе европског и националног правног и стратешког оквира (Прилог I и Прилог II уз Извештај). Садржину упитника чини комбинација (прилагођених) одредби и мера из закона и националних докумената јавних политика којима се усклађује домаће право са правом ЕУ и/или испуњавају политички критеријуми за чланство и низ питања која се односе на капацитете ЈЛС да гарантују остваривање људских и мањинских права.<sup>267</sup> Остављањем простора за коментаре код питања у упитницима дата је могућност ЈЛС да укажу на евентуалне изазове у спровођењу мера и примени одредби, као и разлоге за неспровођење/непоступање. Кратким телефонским разговорима са неколико представника ЈЛС допуњени су налази из упитника.

Као референтни период за анализу узете су 2018. и 2019. година, што је период у ком је усклађен већи број одредби закона које стварају обавезе за ЈЛС. Уз попуњене упитнике, анализирани су статuti, одлуке и правилници које су усвајали органи одабраних ЈЛС, те локалне стратегије и акциони планови, извештаји, записници и информатори о раду и интернет сајтови (презентације).<sup>268</sup>

Приликом креирања упитника развијени су индикатори (мерила) за оцену капацитета ЈЛС да испуне обавезе које за њих произлазе из процеса придруживања које смо дефинисали као важне за ЈЛС у предметним областима.

У погледу *институционалних капацитета* користили смо следеће индикаторе (показатеље):

- *Стратешко управљање*
  - Постоје важеће локалне стратегије и акциони планови за примену локалне и националне политике у предметним областима
  - Обезбеђени су услови да се ови документи јавних политика спроводе:
    - Обезбеђена је координација спровођења мера из документа јавне политике (примена);
    - Обезбеђено је праћење спровођења (мониторинг);
    - Обезбеђено је праћење учинка (евалуација).
- *Институционални облици – шела за заштити права / унапређење положаја*
  - Основана су неопходна тела за унапређење положаја идентификованих група, на начин предвиђен прописима:

267 Циљ ових питања је био да се утврде трендови у развијености капацитета ЈЛС да у појединачним областима заштите права унапређују положај осетљивих друштвених група и националних мањина, у оквиру основних вредности на којима почива ЕУ и међународног права које је део правних тековина ЕУ.

268 Као што су статuti, правилници о систематизацији радних места, локалне одлуке о додељивању средстава за мере, активности и пројекте и др.

- Таква тела су образована у складу са законом / на основу независности, стручности, искуства и упућености чланова/чланица у посебне теме;
- Обезбеђени су услови да ова тела / ови механизми делотворно остварују своју функцију:
  - Обезбеђени су услови за рад (технички и административни);
  - Обезбеђено је редовно састајање и спровођење прописаних/утврђених активности.

ЕУ придаје велики значај *стратешком планирању* и оно је постављено у саму основу функционисања органа ЕУ, као и органа држава чланица. У преговорима између ЕУ и Србије стратешко планирање представља важну тему која је присутна у свим областима (поглављима) о којима се преговара, а стратешко размишљање и стратешко управљање представљају полазну основу за развој институционалних капацитета.

С обзиром на то да су надлежности, одговорност и овлашћења ЈЛС одређени законом на једнак начин, а уз уважавање чињенице да се локалне самоуправе међусобно разликују, између осталог, по броју становника, развијености, кадровским, материјалним и финансијским ресурсима, неопходно је да ЈЛС имају одређене дугорочне развојне циљеве и стратешки оквир који представља алат за њихово достизање. Капацитети ЈЛС да управљају локалним политикама, односно да развију, спроводе, надгледају спровођење и вреднују учинак како би могле да на време и на прави начин ревидирају локалне стратегије и акционе планове кључни су за примену стандарда ЕУ у области основних права на локалном нивоу.

*Закон о јланском сисџему (ЗПС)* из 2018. године<sup>269</sup> системски уређује област управљања јавним политикама, односно уводи координацију, ефикасност и транспарентност у процесе стратешког управљања на свим нивоима<sup>270</sup>. Неке од новина се односе на координисано планирање јавних политика (када ЈЛС усвајају локалну стратегију или ЛАП треба да уваже националне приоритете на локалном нивоу и да ускладе циљеве и мере са онима из релевантних националних стратегија, програма и акционих планова)<sup>271</sup>; затим обавезну анализу ефеката документа јавне политике (претходну и накнадну); стандардизовану форму, садржину и

269 „Сл. гласник РС”, број 30/18.

270 У складу са чланом 2. Закона, управљање системом јавних политика је процес који обухвата планирање јавних политика, анализу ефеката, припрему и усвајање планских докумената, координацију спровођења јавних политика, праћење спровођења и вредновање учинака јавних политика с циљем њиховог преиспитивања и унапређења, те њиховог унапређења на основу налаза вредновања учинака, као и извештавања о постигнутим учинцима јавних политика.

271 Док, с друге стране, национални документи јавних политика морају бири усклађени са преузетим обавезама државе у процесу приступања Србије ЕУ. У складу са чланом 23. став 5. Закона (усклађеност планских докумената), приликом израде планских докумената ЈЛС води се рачуна и о њиховој усклађености са планским документима донетим на републичком нивоу и нивоу аутономне покрајине на чијој се територији ЈЛС налазе, при чему се имају у виду изворне надлежности ЈЛС и АП у домену планирања, прописане Уставом и законом.

терминологију докумената јавне политике и обавезно укључивање показатеља учинака (индикатора) који ће омогућити вредновање успешности њиховог спровођења (евалуацију), као и транспарентност у процесу развијања и спровођења јавних политика и учешће свих заинтересованих страна кроз јавне консултације (укључујући удружења грађана, организације цивилног друштва, представнике академске и научно-истраживачке заједнице).<sup>272</sup>

У складу са чланом 9. ЗПС, ЈЛС усваја *јлан развоја ЈЛС*, који представља општи дугорочни документ планирања развоја ЈЛС за период од најмање 7 година.<sup>273</sup> Поред приоритетних циљева развоја који се желе постићи, план развоја ЈЛС садржи преглед и кратак опис мера које се даље разрађују документима јавних политика (стратегије, програми, акциони планови) и *средњорочним јланом ЈЛС*, који представља свеобухватни плански документ који се доноси за период од три године и омогућава повезивање јавних политика са средњорочним „оквиром расхода”.<sup>274</sup> Израду и спровођење средњорочних планова на нивоу ЈЛС Закон види као основни механизам за контролу спровођења јавних политика на нивоу ЈЛС, међу којима и секторске и међусекторске акционе планове, програме и стратегије којима се унапређује положај осетљивих група.<sup>275</sup>

У складу са Законом, ЈЛС својим актима и у складу са својим могућношћима, уређују систем контроле спровођења анализе ефеката докумената јавних политика и прописа, пре и током њихове израде, као и контроле средњорочног планирања на локалном нивоу. Обавеза праћења спровођења (мониторинга) и вредновања учинка (евалуација) усвојених докумената јавних политика и прописа је експлицитно уведена Законом, што је створило услов да се локални ДЈП ревидирају одмах по протоку рока у коме би се могли сагледати почетни ефекти ових докумената.

ЈЛС су дужне да почну са израдом средњорочних планова почев од израде средњорочног плана развоја за 2021. годину, а усклађивање постојећих ДЈП са новим законским решењима треба да се изврши приликом првих измена и допуна тих докумената.

272 Обавеза објаве отпочињања рада на документу јавне политике (нпр. ЛАП о унапређењу положаја осетљиве групе), потом обавеза представљања налаза спроведене анализе ефеката таквог документа (претходне и накнадне), односно обавеза спровођења консултација у свим фазама израде документа.

273 Поступак припреме и ближу садржину плана развоја ЈЛС прописује скупштина ЈЛС, у складу са прописом Владе којим се утврђују обавезни елементи плана развоја ЈЛС. Годишњи извештај о спровођењу плана развоја ЈЛС и извештај о учинцима спровођења тог плана, објављује се на интернет страници ЈЛС, најкасније 15 дана од дана усвајања.

274 Који усвајају не само ЈЛС, већ и сви корисници буџетских средстава из ЈЛС и остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши ЈЛС, које надлежни орган ЈЛС обавезе да израђују средњорочи план у складу са овим законом. Чл. 25. и 26. Закона.

275 Усвајање Плана развоја Републике Србије, са којим треба да буду усклађени локални планови развоја, и посредно средњорочни планови ЈЛС којима се планирање усклађује са финансирањем активности и мера, као и секторске и међусекторске локалне стратегије, програми и акциони планови у ЈЛС било је планирано за, најкасније 1. јануар 2020.



У погледу институционалних облика – тела за заштиту права и унапређење положаја друштвених група (оснивање у складу са прописима и услови за делотворан рад), овим делом анализе су обухваћени локални савети, „механизми“ за заштиту права Рома и права деце, као и савети за међунационалне односе у погледу права националних мањина и заједница. У погледу *административних капацитета* користили смо следеће показатеље:<sup>276</sup>

- *Структурни и организациони капацитети*:
  - Нове надлежности су утврђене Статутом и ближе уређене општим актима ЈЛС;
  - Нова радна места / послови који су последица усклађивања су прописани актима о систематизацији радних места.
- *Кадровски капацитети („људски ресурси“)*:
  - Ангажован је специјализован и компетентан кадар да одговори на специфичне захтеве јер има неопходно знање и искуство за предметну област;
  - Обезбеђена је континуирана обука за запослене у предметним областима (европске интеграције, стратешко управљање, недискриминација и осетљиве групе, националне мањине).
- *Процедурални капацитети*:
  - Поступци у којима органи ЈЛС одлучују о правима и интересима грађана су усклађени са новим обавезама;
  - Управне радње (издавање уверења, пружање информација, примање изјава, извршење управних аката) прилагођене су новим обавезама и пружају се уз поштовање људских и мањинских права;
  - Интерне процедуре попут запошљавања и напредовања усклађене су са релевантним законима;
  - Спроводе се прописане позитивне (афирмативне) мере.
- *Размена знања и информација и оптимално планирање и спровођење мера*:
  - Међуопштинска сарадња – ЈЛС су оствариле сарадњу са другим ЈЛС у земљи и иностранству како би унапредиле капацитете за примену стандарда у предметним областима;
  - ЈЛС су оствариле сарадњу са организацијама цивилног друштва и другим кључним актерима у предметним областима.

У погледу *нових послова* за органе ЈЛС, ЗЛС, након последњих измена из 2018, омогућава ЈЛС да у оквиру својих надлежности, преко својих органа, „прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете“<sup>277</sup>.

276 Способност ЈЛС да управља кадровским и материјалним ресурсима који су неопходни како би се остварили постављени задаци и да одговори на потребе за променама у организацији и коришћењу постојећих ресурса како би се унапредило поступање.

277 „У складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије.“ \*члан 13. став 6).

*Капацитетни запослених* у ЈЛС се пре свега односе на њихова знања и искуство. За наше истраживање битне су компетенције запослених у ЈЛС у областима основних права и недискриминације, те положаја осетљивих група и националних мањина, као и опште компетенције за стратешко управљање, сарадњу и познавање права ЕУ.

Први програми обуке у складу са *Законом о националној агенцији за јавну управу*<sup>278</sup> усвојени су за 2019. годину и спроводи их Национална академија за јавну управу (НАЈУ). *Општи програм обуке запослених у јединицама локалне самоуправе за 2019.*<sup>279</sup> у оквиру Секторског програма стручног усавршавања запослених у ЈЛС садржи области програма „Остваривање, заштита и унапређење људских и мањинских права”. Ова област обухвата обуке на теме заштите од дискриминације пред органима ЈЛС, права припадника националних мањина, остваривање права детета, социјалне инклузије Рома на локалном нивоу и родне равноправности на локалном нивоу.<sup>280</sup> Ова област није била обухваћена обуком које је НАЈУ спровела у 2019. години.<sup>281</sup>

Такође, посебне обуке „Стамбена подршка у локалној самоуправи” и „Социјална заштита у локалној самоуправи” су обуке од којих се очекује подизање капацитети службеника у области положаја осетљивих група.<sup>282</sup>

Подизање нивоа свести запослених у органима јавне власти на свим нивоима о постојању националних мањина у земљи, њиховим правима као и правима на афирмативне мере где су оне неопходне, једна је од мера АП за националне мањине (2.2), где је главни индикатор успеха број обука одржаних за функционере и запослене у органима јавне власти на свим нивоима и број учесника обука, а ова се мера спроводи континуирано од 2015/2016. године. Подизање нивоа свести међу јавним службеницима на свим нивоима о постојању националних мањина у земљи, њиховим правима, као и правима на афирмативне мере, предвиђено је као активност 3.8.1.12. у радној верзији АП за ПП 23 и предвиђено је да је спроводи НАЈУ кроз обуке и јавне расправе.<sup>283</sup>

Обука „Остваривање права припадника националних мањина у јединицама локалне самоуправе” била је предвиђена делом Секторског програма обуке

278 Закон о националној агенцији за јавну управу („Сл. гласник РС”, број 94/17), чијим усвајањем је значајно унапређен систем стручног усавршавања у јавној управи, укључујући и ЈЛС.

279 Извор МДУЛС, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/usvojeni-programi-strucnog-usavrsavanja-za-2019-godinu/?script=lat> (27. 12. 2019).

280 Које су, такође предвиђене као део секторског програма континуираног стручног усавршавања службеника ЈЛС за 2020. *Општи програм обуке запослених у јединицама локалне самоуправе за 2020.* уводи и обуку „Унапређење рада интересорне комисије у ЈЛС”. Текст доступан на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Op%C5%A1ti-program-obuke-JLS-2020.pdf?script=lat>.

281 Евалуација програма стручног усавршавања које је НАЈУ организовала за 2019. годину доступна је на: <https://www.napa.gov.rs/tekst/487/izvestaji-i-evaluacije.php>.

282 Општи програм обуке запослених у ЈЛС садржи и „Основе система ЕУ”, као део Уводног програма обуке, док Општи програм континуираног стручног усавршавања запослених у ЈЛС садржи област „Европске интеграције”, односно посебне обуке, попут „Увод у ЕУ”, „Примена споразума о стабилизацији и придруживању” и оне које се односе на право и политике ЕУ.

283 За ове мере је из буџета Републике Србије предвиђено 550.000 динара за 2019. годину.

континуираног стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе за службенике ЈЛС, али овај део Програма намењен запосленима у ЈЛС није био спровођен у 2019.<sup>284</sup>

Поред тога, програми обухватају обуку за развој језичких компетенција, у оквиру које су утврђени програми обуке за учење језика националних мањина, и то: мађарског и албанског језика ради оспособљавања службеника за употребу језика националних мањина и квалитетнијег приближавања услуге грађанима. Истовремено, кад је реч о српском језику, ради унапређења знања припадника националних мањина запослених у ЈЛС за његово активно коришћење у радном окружењу, предвиђена је могућност учења српског језика.

У погледу процедуралних капацитета (управни поступци и управне радње, интерне процедуре и афирмативне мере) анализа је у овом делу обухватила различите аспекте права на употребу језика и писама националних мањина. *Евројска повеља о локалној самоуправи* прокламује међусобну сарадњу са другим општинама и градовима у земљи и иностранству, у спровођењу надлежности ЈЛС и мера од заједничког интереса (у границама закона), у оквиру једног од основних права локалних самоуправа – права на удруживање.<sup>285</sup> *Међуоштинска сарадња*, која може имати различите форме (од уговорне до оснивања заједничког предузећа, установе или организације или заједничког учествовања у пројекту)<sup>286</sup>, након измена Закона из јуна 2018, значајно детаљније је регулисана с циљем стварања услова за, између осталог, стручније обављање појединих послова из изворних надлежности општине или града. Сарадњу у областима од заједничког интереса са ЈЛС у другим државама сада гарантује нови члан 886.<sup>287</sup>

У погледу поверених послова, нови члан 88а у ставу 4. прописује да две или више ЈЛС могу предложити надлежном министарству (МДУЛС) заједничко извршавање одређених поверених послова, у складу са законом којим се уређује државна управа и уредбом Владе којом се уређују ближи услови и начин заједничког извршавања поверених послова. *Изменама Закона о државној управи* из јуна 2018.<sup>288</sup> уређена је међуопштинска сарадња када општине у вршењу поверених послова нису у могућности да те послове самостално извршавају. Наиме,

284 Евалуација програма стручног усавршавања које је НАЈУ организовала за 2019. годину.

285 Члан 10. Повеље. Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, број 70/07).

286 Одредбе члана 88. ЗЛС предвиђају да ЈЛС, њени органи и службе, као и предузећа, установе и друге организације чији је оснивач, остварују сарадњу и удружују се са другим ЈЛС и њеним органима и службама у областима од заједничког интереса и ради њиховог остваривања могу удруживати средства и образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације и установе, у складу са законом и статутом. Након измена у 2018. закон предвиђа, у ставу 2. истог члана, да оваква сарадња може подразумевати и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој ЈЛС или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач.

287 „...у оквиру утврђене политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом”.

288 „Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон.

када у поступку вршења надзора над радом органа општине или града у вршењу поверених послова државне управе орган државне управе утврди да они нису у могућности да те послове ефикасно извршавају, може да предложи органима две или више ЈЛС заједничко обављање одређених послова из њихове надлежности закључивањем споразума о међуопштинској сарадњи, на који сагласност даје Влада, уз претходно прибављено мишљење министарства одговорног за извршавање поверених послова. Уредба Владе која би регулисала услове и начин заједничког извршавања поверених послова није усвојена до тренутка писања ове анализе.

У погледу *финансијских капацитета* испитивали смо дали ЈЛС континуирано.<sup>289</sup>

- Обезбеђују средстава за адекватно спровођење локалних ДЈП;
- Обезбеђују средства за функционисање локалних механизма и тела;
- Спроводе друге мере и одредбе националних закона и политика које се односе на обезбеђивање финансијских средстава.

На пример, ЈЛС имају законску обавезу да финансирају услуге социјалне заштите из оквира својих надлежности, али и рад националних савета националних мањина у складу са чл. 114. и 115. *Закона о националним саветима националних мањина*, који стварају обавезу за ЈЛС да најпре утврде критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности НСНМ из буџета ЈЛС (члан 115. став 5), а потом да средства која обезбеде у буџету ЈЛС за ове намене распореде националним саветима који (алтернативно): имају седиште на територији ЈЛС или представљају националне мањине које у становништву ЈЛС достижу најмање 10% укупног становништва и представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији ЈЛС (члан 115. став 6).

Прелазак на програмско буџетирање у Србији је довео у јасну везу процесе стратешког планирања и доношења локалних буџета. То је омогућило утврђивање приоритетних расхода и издатака, унапређење и координацију политика, уочавање неефикасног трошења, унапређење услуга јавне управе кроз процену односа њихове цене и квалитета и израду буџета који је транспарентнији и разумљивији за грађане.<sup>290</sup>

289 Индикатор стабилности и разноврсности извора финансирања једини је индикатор који је цењен у погледу обезбеђивања финансијских средстава.

290 *Добро ујрављање на локалном нивоу: искуства из Србије*, Веселиновић Ж. ур. [и други], Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС), Београд, 2017, стр. 125; доступно на: [http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48\\_477194\\_dobro-upravljanje-na-lokalnom-nivou-iskustva-iz-srbije.pdf](http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48_477194_dobro-upravljanje-na-lokalnom-nivou-iskustva-iz-srbije.pdf).

## 3.2. Начело забране дискриминације и положај осетљивих група

Први упитник се састоји од 22 питања и односи се на област недискриминације и осетљивих група (Прилог I).

Упитником смо испитивали шта ЈЛС предузимају на плану јачања капацитета запослених за препознавање дискриминације и реаговање на дискриминацију у ЈЛС и сарадњу на овом пољу. У погледу положаја осетљивих група испитивали смо домете локалног стратешког управљања, успостављање и обезбеђивање услова за функционисање механизма и тела за унапређење положаја осетљивих група, као и обезбеђивање услова (техничких и финансијских) за пружање услуга социјалне заштите (из оквира надлежности ЈЛС) које су, у оквиру ПП 23, наглашене као посебно важне за друштвено укључивање, спречавање институционализације и додатну подршку породици ради спречавања одвајања детета.

### 3.2.1. Узорак

За први упитник сачињен је узорак од 14 ЈЛС са територије целе земље (Апатин, Кучево, Прибој, Нови Пазар, Зрењанин, Пожаревац, Суботица, Врање, Панчево, Неготин, Нови Сад, Сомбор, Чачак и Александровац). Приликом одређивања узорка коришћени су подаци из *Пописа становништва, домаћинстава и стана у Републици Србији из 2011. године*<sup>291</sup>, *Закона о територијалној организацији Републике Србије*<sup>292</sup>, *Закона о локалној самоуправи*<sup>293</sup> и *Уредбе о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину*<sup>294</sup>.

Приликом одабира ЈЛС коришћени су следећи критеријуми:

- *Статус и величина ЈЛС*: Одабране су општине и градови различите величине у погледу броја становника. Закон о локалној самоуправи утврђује да су општине територијалне јединице које имају најмање 10.000 становника, а да су градови територијалне јединице која имају најмање 100.000 становника.<sup>295</sup> ЈЛС са различитим статусом су одабране и ради сагледавања евентуалних разлика у капацитетима које могу произаћи из статуса града или

291 Доступно на сајту Републичког завода за статистику: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/popis/popis-2011/>.

292 „Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 18/16 и 47/18.

293 „Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

294 „Сл. Гласник РС”, број 104/14.

295 Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18), чл. 18. и 23.

општине, те је одређен узорак са релативно пропорционалним учешћем градова и општина у односу на укупан број градова и општина у Србији, тачније одређено је да узорак обухвата 10 градова и 4 општине.

- *Географски положај (регионална распрострањеност)*: Одабране су ЈЛС из сваког од четири статистичка региона у Србији, те су одабране четири ЈЛС из Јужне и Источне Србије, шест ЈЛС из Војводине, четири ЈЛС из Шумадије и Западне Србије и ниједна ЈЛС из Београдског региона.
- *Развијеност*: Сразмерно су представљене ЈЛС из сваке од четири категорије развијености предвиђене *Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину*<sup>296</sup>. Узорак тако обухвата пет ЈЛС из 1. категорије развијености, пет ЈЛС из 2. категорије, две ЈЛС из 3. категорије, две ЈЛС из 4. категорије.

У наредној табели (Табела 1) приказани су релевантни подаци за сваку од изабраних јединица локалне самоуправе:

**Табела 1.** Узорак 1 – недискриминација и осетљиве групе (општи узорак)

ЈЛС	Статус	Категорија развијености	Статистички регион
Апатин	Општина	2	Војводина
Прибој	Општина	4	Шумадија и Западна Србија
Зрењанин	Град	2	Војводина
Суботица	Град	1	Војводина
Панчево	Град	1	Војводина
Неготин	Град	3	Јужна и Источна Србија
Врање	Град	2	Јужна и Источна Србија
Сомбор	Град	2	Војводина
Нови Сад	Град	1	Војводина
Кучево	Општина	4	Јужна и Источна Србија
Пожаревац	Град	1	Јужна и Источна Србија
Чачак	Град	1	Шумадија и Западна Србија
Александровац	Општина	2	Шумадија и Западна Србија
Нови Пазар	Град	3	Шумадија и Западна Србија

Међу наведеним ЈЛС, одговоре нисмо добили од њих пет, те за овај део анализе нисмо имали потпун увид у трендове за статистичке регионе Шумадије и Западне Србије, као и Јужне и Источне Србије. Коначан узорак је тако за овај део анализе био 9 ЈЛС.

### 3.2.2. Налази и дискусија

У погледу кадровских капацитета кључна је континуирана едукација службеника и руководства у ЈЛС ради превенције и препознавања дискриминације и реаговања на дискриминацију у службама и органима ЈЛС. С друге стране, то је ширење културе равноправности унутар органа и служби ЈЛС и спречавање запослених у ЈЛС да дискриминишу грађане приликом пружања услуга, информација, решавања у управним поступцима и слично, као и омогућавање грађанима да у случају дискриминације имају праву информацију како и где могу да заштите своја права.

*У периоду обухваћеном анализом организовану обуку у области недискриминације је прошло само двоје запослених у ЈЛС из целој нашеј узорка („ошћити узорак” или Узорак 1 – недискриминација и осетљиве групе) и још обуку Повереника за заштити равноправности – „Улога Повереника за заштити равноправности и разликовање дискриминације и злостављања на раду”.*

*Обуку за препознавање дискриминације и поступање у случају дискриминације (остваривање заштитне права дејства и ученика и обезбеђивање заштитне дејства, ученика и запосленог од дискриминације, као и понашања које вређа углед, част или достојанство) за просветне инспекторе прошли су само запослени у Суботинци међу свим ЈЛС из узорка у испитиваном периоду.<sup>297</sup>*

*Обуку у области полагања осетљивих група прошао је само мобилни тим за инклузију Рома у раду у АПВ<sup>298</sup>, међу свим ЈЛС из узорка.<sup>299</sup>*

*Стручна обука за запослене у ЈЛС у области издавања дозвола и грађевинској инспекцијској надзора у складу са техничким стандардима присиљачности, није била обезбеђена за запослене ни у једној од 9 ЈЛС из узорка<sup>300</sup>.*

297 Две инспекторке су у 2018. години прошле обуку „Права детета у образовању” у организацији Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

298 Категорије развијености I.

299 Подсетимо, обука „Развој, спровођење и праћење мера за социјалну инклузију Рома на локалном нивоу” је део редовне обуке за запослене у ЈЛС према програму Националне академије за јавну управу за 2020. годину. Обука о инклузији Рома намењена је запосленима у ЈЛС задуженим за послове националних мањина и другим запосленима у ЈЛС (члан већа, начелник за друштвене делатности и др.).

300 Подсетимо, ова обука је била предвиђена такође у оквиру мере 4.1.11. (Посебне обуке) Стратегије заштите од дискриминације и као активност 7. према АП спроведена је у периоду 2016–2018 из донаторских средстава. Такође, поменути извештаји о спровођењу АП и анализа ових извештаја немају податке о спроведеним обукама за грађевинске инспекторе.

Не узимајући у обзир разлоге зашто ове обуке нису омогућене за запослене, одговори показују мањак проактивног приступа и непрепознавање значаја обука у овој области од стране руководства органа ЈЛС, посебно кадровских управа.<sup>301</sup>

У *поилегу међуошћинске сарадње ЈЛС*, пратили смо искуство, иницијативу и потенцијал за сарадњу у конкретним областима деловања ЈЛС, у оквиру надлежности прописаних ЗЛС.

*Пример сарадње са ЈЛС у земљи у областима сиречавања дискриминације и унапређења положаја осетљивих група које су предмет ове анализе је од ЈЛС из узорка у 2018/19 јесу два града у АПВ из 1. категорије развијености.*<sup>302</sup> *Исти градови су навели примере сарадње и на међународном нивоу.*

У погледу стратешког планирања, поред локалних стратегија у овој области, у складу са националним стратешким документима доноси се локални акциони планови како би се национална политика спроводила равномерно у различитим деловима земље, јер је од великог значаја да се политике које се доноси узајамно усклађују, допуњују и синхронизују.

*Међу ошћинама и градовима који су узели учешће у нашем истраживању (коначан број од 9 ЈЛС) једини усвајани међусекторски локални документи јавне политике који се односи на унапређење положаја осетљиве групе је ЛАП за инклузију Рома, и то само у 4 ЈЛС.*<sup>303</sup>

*Иако су у бар 2 ЈЛС били у фази израде или усвајања, важеће међусекторске локалне стратегије или акционе планове за особе са инвалидитетом, децу или старије особе није имала ниједна ЈЛС из коначног узорка.*

*Локалну стратегију у области социјалне заштите, која планира и предвиђа мере за унапређење положаја осетљивих група кроз остваривање права и коришћење услуга социјалне заштите имају усвојену само 3 од 9 ЈЛС.*<sup>304</sup>

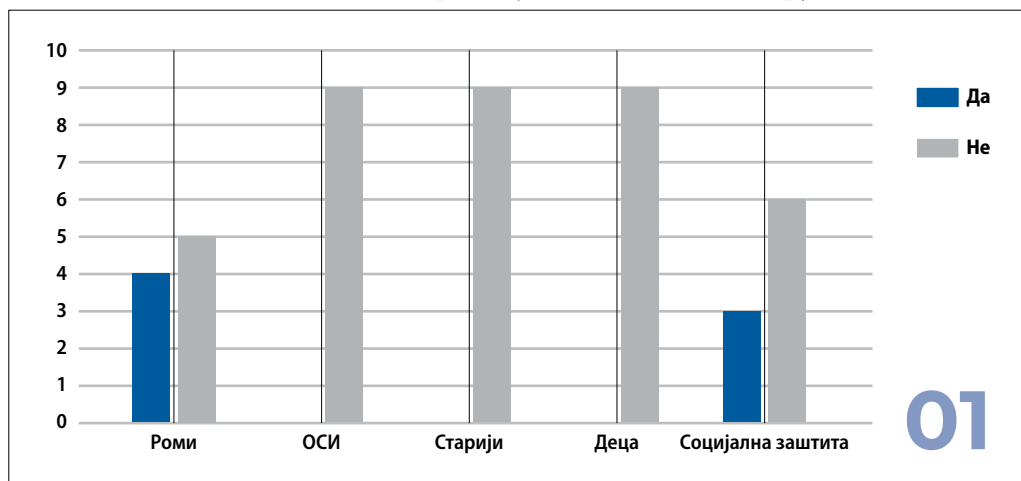
301 „Градска управа није позвана на семинар везано за дискриминацију” и „запослени нису позивани на обуке” и „нисмо били обавештени о обукама” чести су одговори у упитнику, што одсликава овај проблем.

302 Навешћемо пример града који је у сарадњи са Градом Београдом и три београдске општине започео пројекат којим се, удруживањем финансијских, просторних и кадровских потенцијала партнера, успоставља сервис за подршку особама са инвалидитетом, што укључује формирање Центра за пружање услуга превођења на српски знаковни језик, обезбеђивање рачунара и опреме/машине за штампање на Брајевом писму, обезбеђивање софтвера за израду апликација за следе, глуве, слабовиде, наглуве и МНРО особе, обезбеђење приступачности информација путем аудио-формата, титлова и на српском знаковном језику и израду важне СОС апликације за глуве и наглуве особе за позивање у хитним интервенцијама у сарадњи са Факултетом организационих наука Универзитета у Београду. Извор: <https://studiob.rs/odobren-projekat-medjuopstinske-saradnje/> (27. 12. 2019).

303 Ради се о 2 града и једној општини у АПВ (I, II) и једном граду у Јужној и Источној Србији (II).

304 Ради се о 2 града у АПВ (I, II).



**Графикон 1.** Важећа локална стратегија/ЛАП за осетљиве групе

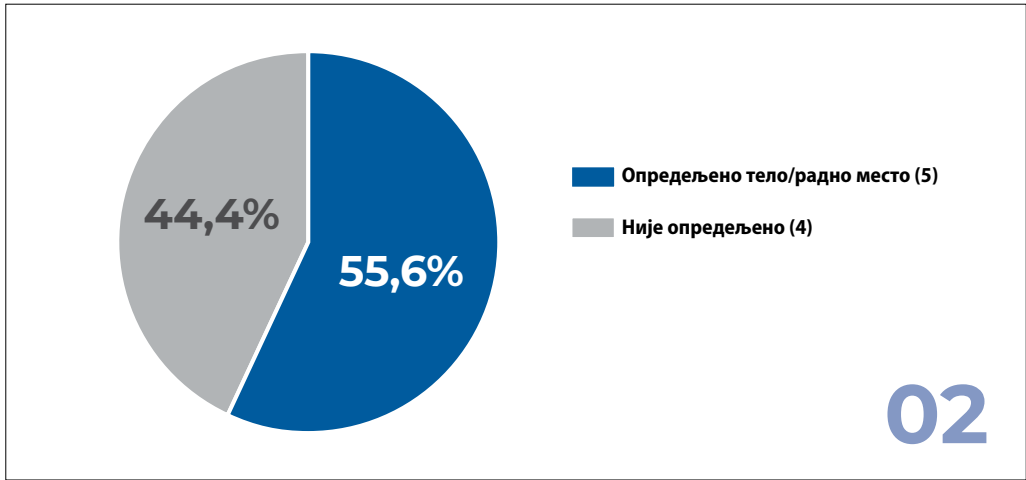
Ово видимо као директну последицу недостатка националних секторских и међусекторских стратегија, у тренутку анализе, а и дужи низ година уназад, за положај осетљивих група у којима би се јасно одредио правац националне политике и подстакло локално планирање у складу са конкретним потребама ЈЛС. Међутим, ово не може бити довољно оправдање за ЈЛС да врло ниско рангирају питање положаја осетљивих група и заштите најугроженијих чланова локалног становништва и показује мањак самоиницијативе и инертност органа ЈЛС.<sup>305</sup>

*Дакле, у тренутку испитивања имамо укупно 7 усвојених локалних стратегија или акционих планова у 9 ЈЛС из узорка, при чему посебно ишло, тим или одређено радно место за праћење спровођења (мониторинг) локалних докумената јавних политика имају само 4 ЈЛС са узорка. То су обе ЈЛС које имају актуелну стратегију развоја социјалне заштите<sup>306</sup> и 2 (од 4) ЈЛС које имају ЛАП за инклузију Рома<sup>307</sup>.*

305 Иако се поједине мере за унапређење положаја осетљивих група код неких ЈЛС могу пронаћи у другим документима јавних политика, нпр. стратегијама одрживог развоја, недостају секторске и међусекторске политике које би операционализовале стратешке циљеве развоја и прописале рокове и средства за спровођење активности.

306 Два града у АПВ (I, II), и то Савет за планирање социјалне политике града, који прати спровођење локалне социјалне стратегије, односно шефица Одељења за предшколско васпитање и образовање, социјалну и здравствену заштиту, која прати примену локалне Стратегије социјалне заштите.

307 У једном (град у АПВ I) Савет за унапређење положаја Рома и координатор за Роме, а у другом (општина из АПВ II) Тим за мониторинг.

**Графикон 2.** Мониторинг локалних стратегија / АП

Посебно тело, тим или одређено радно место за евалуацију (вредновање учинка) локалних стратегија / АП има само једна ЈЛС из узорка<sup>308</sup>, и то за ЛАП за Роме, а свеобухватна евалуација једној локалној ДПП, сprovedена је иакође само у једној ЈЛС из узорка у обухваћеном периоду, и то у случају Стратегије развоја социјалне заштите<sup>309</sup>. Међутим у овом случају извештај о евалуацији није био разматран на седници Скупштине или другог тела ЈЛС.

Редовна провера напретка локалне јавне политике требало би да укључује особе које су задужене за оперативно управљање спровођењем, мониторинг и евалуацију али и оне који су задужени за доношење кључних одлука, као што је скупштина општине/града. Оваква ситуација јасно указује на потребу да локалне скупштине буду укључене у процес праћења резултата и ефеката јавних политика, односно ревизије локалних докумената јавних политика.

Поред стратешког управљања у сегменту институционалних капацитета за унапређење положаја осетљивих група, анализирали смо и рад локалних механизма и савета – да ли су установљени, активни и да ли су обезбеђени услови и средства за њихов рад.

Локална саветодавна тела имају задатак да прате, разматрају и предлажу међусекторске јавне политике на локалу, прикупљају податке који се односе на одређену област и предлажу посебне мере, прате примену посебних мера за унапређење положаја осетљивих група, оцењују ефекте таквих мера и извештавају о стању, као и да разматрају предлоге локалних прописа релевантних за положај осетљивих група и предлажу неопходне измене и др.

308 Општина АПВ (II).

309 Град АПВ (I) – спољну евалуацију је спровео Покрајински завод за социјалну заштиту (град АПВ I).

*Савети за старије особе и савети/тим за децу / љубав деце није активан ни у једној ЈЛС са узорка.*

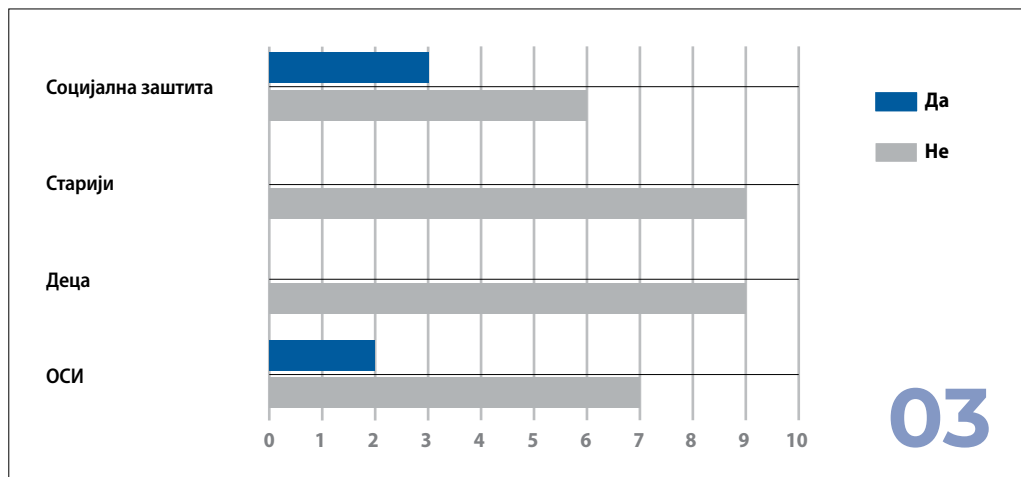
Подсетимо да је истекла Национална стратегија о старењу изричито предвиђала оснивање локалних тела за питања старијих особа, док је истекли Национални план акције предвиђао оснивање међусекторских тела која би се бавила правима деце.

Подсетимо и да је, у складу са истеклом националном стратегијом, за питање положаја особа са инвалидитетом на локалном нивоу било потребно установити савете за особе са инвалидитетом, ради подстицања даљег укључивања особа са инвалидитетом у све друштвене токове и решавање проблема, и обезбеђивати средства ради подстицања укључивања особа са инвалидитетом и остваривање права особа са инвалидитетом у оквиру постојећих тела на локалном нивоу.

*Само у 2 од 9 ЈЛС из узорка су активни савети и група тела за унапређење положаја ОСИ. У једној ЈЛС<sup>310</sup> су, у именују сировођења анализе, активне Комисија за љубивуачности и Савети за унапређење положаја ОСИ, док је у другој ЈЛС<sup>311</sup> од 2008. активан Савети за ОСИ.*

*Међу саветима задуженим за развој и унапређење социјалне заштити у ЈЛС из узорка љубивуачности су Савети за љубивуачности социјалне љубивуачности, Радна група за социјалну заштити љубивуачности и Савети за здравствени заштити, социјалну заштити и друштвени бригу о деци и омладини.<sup>312</sup>*

### Графикон 3. Локални савети



310 Град у АПВ (II).

311 Град у АПВ (I)

312 Градови у АПВ категорија развијености I и II. У једној општини у АПВ (I) основан је Савет за социјалну политику, али није био активан у тренутку анализе.

Међу њим, током 2018. и 2019. нису обезбеђивана средства за накнаду за рад чланова и чланица ни за један од наведених активних савета у буџету општина/града или из других извора.

Даље смо истраживали механизме заштите права осетљивих група у ЈЛС.

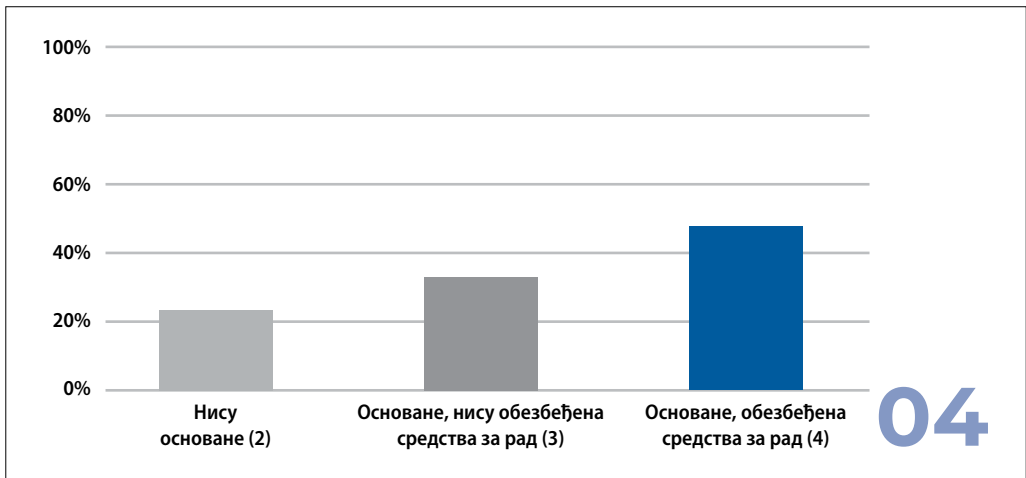
Подсетимо да интересорне комисије, у складу са ЗОСОВ и правилником који уређује област додатне подршке детету, предлажу и процењују потребу за додатном подршком ученику и предлажу програме и услуге неопходне за максимални развој детета, у складу са његовим могућностима и потпуно укључивање у заједницу у којој дете живи.

Интересорна комисија (чије оснивање, подсетимо, прописује ЗОСОВ у члану 77. као обавезу за ЈЛС), активна је у 7 од 9 ЈЛС из узорка<sup>313</sup>.

Међу њим, из буџета општине/града или из других извора обезбеђена су средства за интересорне комисије у само 4 од ових 7 ЈЛС<sup>314</sup>.

Искуства указују на то да је у успех у вези са унапређењем положаја Рома и Ромкиња постигнут у локалним самоуправама у којима је постојало тело које се бавило правима ромске заједнице на локалу.<sup>315</sup> Рад локалних координатора за ромска питања усмерен је на најважније области у вези са потребама локалне ромске заједнице, као што су услови становања, ситуација у насељима, приступ социјалној и здравственој заштити, запошљавању, образовању, одређене ургентне потребе и тако даље.

#### Графикон 4. Интересорне комисије



313 5 градова (I, II) и једна општина (II) из АПВ, као и једна општина из статистичког региона Јужна и Источна Србија.

314 Три града у АПВ (I, II) и општина у Јужној и Западној Србији – и то у буџету ЈЛС и из Републичког буџета.

315 Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период 2016–2025, стр. 89.

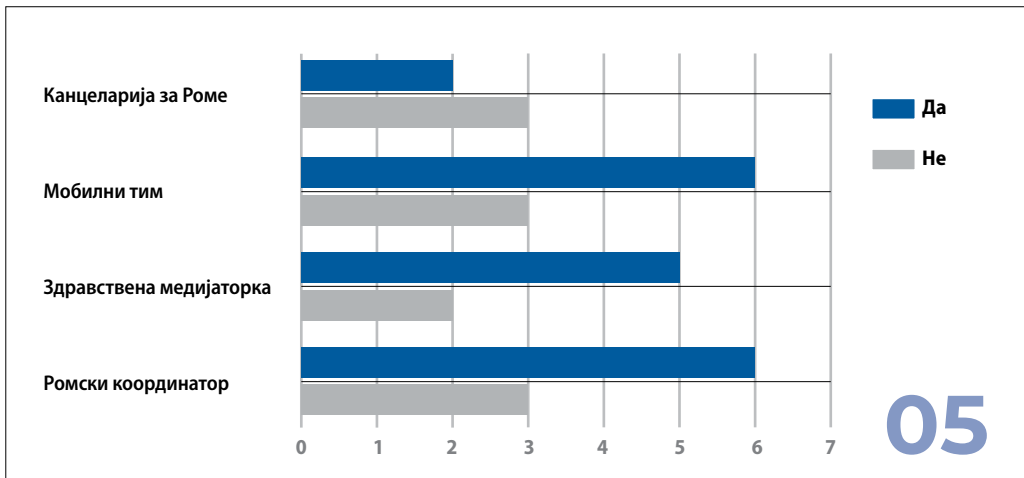
Локални координатор за ромска питања активан је, међу ЈЛС из узорка, у 5 војвођанских градова и једној општини<sup>316</sup>, док је канцеларија за ромска питања активна у две ЈЛС.<sup>317</sup>

При томе су ромски координатори уговором о раду ангажовани у 4 ЈЛС<sup>318</sup>, што је похвално, док су уговором о делу и/или привременим и повременим пословима ангажовани у 2 ЈЛС<sup>319</sup>. Облик ангажовања координатора није унифициран, али свакако постоји сагласност да локалне самоуправе систематизују позицију координатора и тиме обезбеде стабилност и континуитет у деловању овог органа.

Мобилни тим за инклузију Рома, као и здравствене медијаторке активни су у 5 од наведених 6 ЈЛС. Они су углавном ангажовани на основу уговора о делу, преко Министарства здравља.

Примери финансирања локалних механизма за унапређење положаја Рома и Ромкиња на узорку су следећи: једна ЈЛС<sup>320</sup> је обезбедила режијске трошкове и опремање канцеларије у буџету града за локалну канцеларију за ромска питања, док су координатори за инклузију Рома плаћени по уговору за обе године; друга ЈЛС<sup>321</sup> је за координатора за ромска питања средства обезбедила у буџету града за 2019, као и за мобилни тим за инклузију Рома, док су за координатора за ромска питања у 2018. обезбеђена средства по јавном конкурс за доделу бесповратних средстава градовима и општинама са територије АПВ за финансирање ангажовања координатора за ромска питања за 6 месеци.

**Графикон 5.** Локални механизми за инклузију Рома



316 Градови и општине у АПВ (I, II).

317 Општина и град у АПВ (II, I).

318 Три града и једна општина АПВ (I, II).

319 Градови АПВ (I).

320 Град АПВ (I).

321 Град АПВ (II)

Наведени подаци и одговори указују на то да механизми за унапређење положаја Ромкиња и Рома, и тамо где су успостављени, немају обезбеђену сталност и сигурност, укључујући основна права из радног односа у већем броју ЈЛС из узорка. Такође, одговори указују на то да је на територији АПВ доступна додатна подршка за ЈЛС, која није обезбеђена на остатку територије РС.

У погледу капацитета ЈЛС да омогуће подршку за осетљиве групе кроз обезбеђивање услова за спровођење мера социјалне и дечје заштите и интеграцију маргинализованих група, разматрали смо најпре да ли ЈЛС имају важеће одлуке о социјалној заштити и да ли су обезбедиле средства за услуге у претходне 2 године. Подсетимо, средства за обављање делатности социјалне заштите у ЈЛС обезбеђују се у буџету ЈЛС, као и вршењем делатности установа социјалне заштите (члан 22. ЗСЗ). Одговорност ЈЛС је да пружи, односно да обезбеди услуге социјалне заштите које су у складу са потребама осетљивих друштвених група.

*Седам од девети ЈЛС које су одговориле на овај уједињеник има важећу одлуку о социјалној заштити*<sup>322</sup>.

Као што смо видели у претходним поглављима, захтеви у оквиру преговарачког поглавља 23 су усмерени на деинституционализацију и развијање дневних услуга у заједници, као и услуга за самостални живот и подршку породицама које су у ризику од измештања детета из природне породице. Услуге социјалне заштите за које су средства обезбедиле ЈЛС из узорка и које су биле реализоване у претходне две године (из буџета ЈЛС, комбиновано са наменским трансферима у неким ЈЛС), разврстали смо према осетљивим групама и приказали оне које су посебно значајне у оквиру ПП 23.

*За особе са инвалидитетом у 2018. и 2019. у ЈЛС из узорка реализоване су услуге дневној боравка*<sup>323</sup>, „Малих кућних заједница”<sup>324</sup>, *заштитним програмима едукације за младе са сметњама у развоју и одрасла и старија лица са тешкоћама*<sup>325</sup>, *персонална асистенција*<sup>326</sup>, *стајановање уз подршку*<sup>327</sup> и *преводилачки сервис за знаковни језик за глуве и наглуве особе*<sup>328</sup>.

322 Одлуку којом ЈЛС утврђује права и услуге у социјалној заштити за чије је остваривање надлежна, као и начин и услове остваривања тих права и услуга.

323 3 града и једна општина у АПВ (I,II) и општина у Шумадији и Западној Србији (IV).

324 Град у АПВ (I). Услуга се обезбеђује за младе са сметњама у развоју и одраслим и старијим лицима са тешкоћама и обухвата одговарајући смештај, стручну помоћ и подршку за развој и одржавање практичних вештина потребних за свакодневни живот.

325 Град у АПВ (I). Услуга подразумева обуку за становање уз подршку, самозаступање и др. према потребама корисника. Услуга едукације обезбеђује се и стручним радницима, стручним сарадницима и сарадницима по акредитованим програмима за пружање дневних услуга у заједници и услуга подршке за самосталан живот.

326 Два града и општина у АПВ (I, II).

327 Два града и општина у АПВ (I, II).

328 Град у АПВ (I).

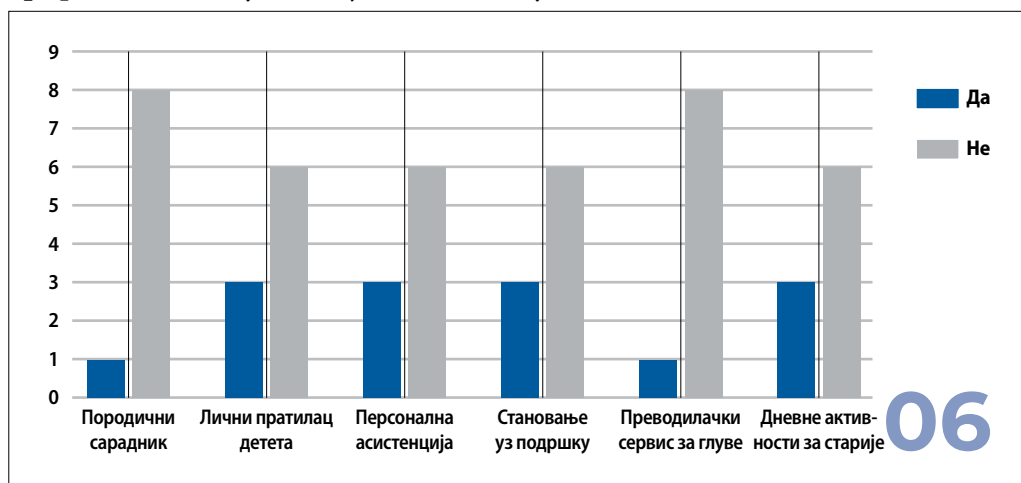
За старије особе реализоване су услуге дневној ценџра/боравка за одрасла и старија лица<sup>329</sup>, а били су, између осталог активни и клубови пензионера<sup>330</sup> и реализован је програм „Сунчана јесен животиња“<sup>331</sup>.

У области деце и породичне заштите у предметном периоду су на узорку обухваћене услуге дневној боравка / ценџра за децу и омладину са смејњама у развоју<sup>332</sup>; лични пратилац деце<sup>333</sup>, саветодавањем за рани развој деце<sup>334</sup>; породични сарадник<sup>335</sup>.

Из графикана се види да је кључне услуге у погледу обавеза државе у процесу приступања обезбедио незнатан број ЈЛС из узорка. Решење овог проблема видимо у системском решењу организовања ових услуга на националном нивоу и смерница за ЈЛС, али и у проактивном приступу ЈЛС, које слабо користе могућности међуопштинске сарадње.

Коначно, једно од питања се односило на активности ЈЛС у погледу обезбеђивања физичке приступачности зграда и јавних површина, односно на директну примену активности 4.6.2. из Ревизије АП за ПП 23, која утврђује одговорност ЈЛС да спроведу извођење грађевинских радова на адаптацији, санацији и реконструкцији објеката за јавно коришћење, у складу са техничким стандардима приступачности и подршку примени техничких стандарда приступачности – грађевинске интервенције ради унапређења физичке приступачности објеката за јавно коришћење.

**Графикон 6.** Услуге социјалне заштите у ЈЛС



329 Град у АПВ (I), општина у региону Шумадија и Јужна Србија (IV).

330 Град у АПВ (I)

331 Град у АПВ (I). Основни циљ свих ових активности је психосоцијална подршка старијем локалном становништву, подршка реалном оптимизму и виталности старијих особа, као и усмеравање пажње шире јавности на проблеме и потребе ових лица.

332 Два града АПВ (I, II).

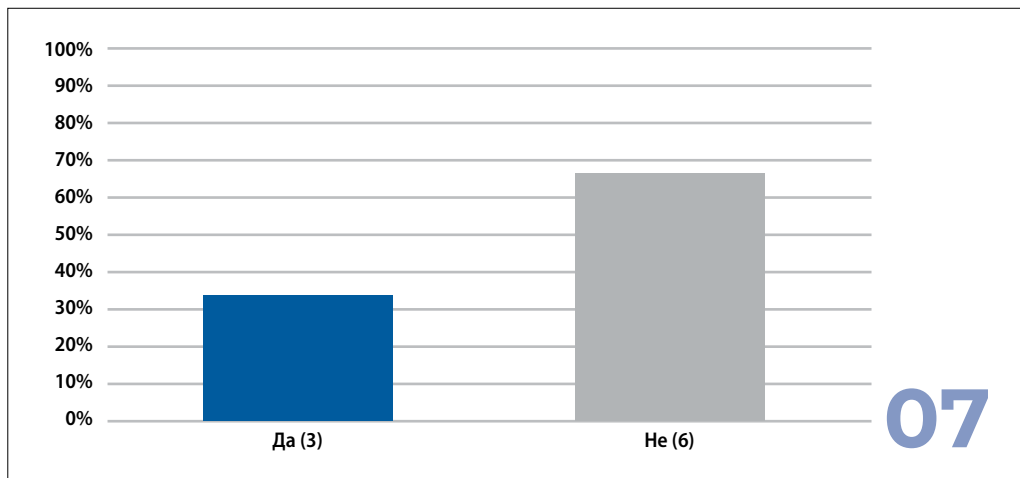
333 Три града у АПВ (I, II).

334 Град у АПВ (I).

335 Град у АПВ (II).

Радове на адаптацији, санацији и реконструкцији објеката за јавно коришћење, како би објекти, површине, зграде, а тиме и услуге били приступачни свим грађанима, и тиме биле обезбеђене једнаке могућности за ОСИ, у обухваћеном периоду сировеле су само три ЈЛС из узорка.<sup>336</sup>

**Графикон 7.** Мере за обезбеђивање физичке приступачности за ОСИ



Општи налаз анализе одговора на упитнике из првог (општег) узорка ЈЛС је да је општи ниво капацитета за заштиту основних права и унапређење положаја осетљивих група већи у ЈЛС са територије АПВ. Међутим, у погледу кадровских капацитета, посебно у погледу обезбеђивања континуиране обуке за запослене у области недискриминације и положаја осетљивих група, забележен је низак ниво на општем узорку и пасиван однос ЈЛС, посебно кадровских служби, као и недостатак свести о значају обуке запослених за заштиту основних права грађана у ЈЛС.

У погледу институционалних капацитета, локална саветодавна међусекторска тела готово да нису активна у ЈЛС из узорка. У погледу старијих особа и деце не постоје међусекторске локалне стратегије, нити тела која би се бавила унапређењем њиховог положаја. Интерресорне комисије су углавном основане, с обзиром на то да је то законска обавеза, али нису испуњене друге законске обавезе (финансирање пре свих) у већем броју ЈЛС из узорка. Иако су ромски координатори, здравствене медијаторке и мобилни тимови, у чији рад су укључени педагошки асистенти, успостављени у већини ЈЛС из узорка, средства за њихов рад нису стабилна и радноправни статус није решен на адекватан начин, па ове особе често не остварују пуна права из радног односа.

Капацитети за сарадњу су врло ниски и нису препознат значајни бенефити овакве сарадње (осим неколико примера позитивне праксе). Низак ниво је забележен и у погледу локалног стратешког планирања, а посебно општег управљања локалним јавним

<sup>336</sup> Два града у АПВ (I, II) и једна општина у статистичком региону Шумадије и Западне Србије (IV).



политикама, с обзиром на то да и тамо где постоје секторски и међусекторски локални акциони планови и стратегије, углавном нису успостављени механизми надзора над применом, а готово уопште није препознат значај вредновања учинка и ревизије постојећих ДЈП. Један од закључака овог дела анализе је да ЈЛС, тамо где постоји актуелни национални стратешки документ који утврђује обавезу за ЈЛС да ускладе локалне политике са националним циљевима, постоји виши ниво стратешког планирања.

Иако ЈЛС генерално обезбеђују средства за услуге социјалне заштите из оквира њихове надлежности, мали број ЈЛС финансира услуге које су у приступним преговорима препознате као посебно важне за осетљиве групе. Мере за обезбеђивање приступачности службених зграда и просторија, као и јавних површина се не спроводе континуирано у ЈЛС из узорка, што може указати на општи тренд.

### 3.3. Положај националних мањина

Упитник је обухватио питања која су се бавила кадровским и институционалним капацитетима ЈЛС да обезбеде остваривање и заштиту права националних мањина, затим добре међунационалне односе на локалном нивоу, остваривање права на употребу језика и писама мањина и још неких од основних мањинских права обрађених у претходном поглављу (попут права на лично име).

Сет питања се односио на савете за међунационалне односе, као један од локалних механизма чија је важност посебно препозната у оквиру преговора, извештаја о напретку, те акционог плана за ПП 23.

У погледу функционисања Савета, разматрали смо следећа питања:

- Да ли је Савет основан и да ли се састаје;
- Да ли су створени услови да Савет ради законито, самостално, независно и сврсисходно;
- Да ли је Савет функционалан, односно да ли спроводи законом прописане надлежности.

Ово је обухватило анализу прикупљених података о оснивању, мандату, избору чланова и активностима савета у одабраним општинама и градовима.<sup>337</sup>

Тамо где су у службеној употреби језици националних мањина спроведена је анализа капацитета ЈЛС да гарантују највиши ниво остварености ових права. Питања из упитника у великој мери прате мере из Акционог плана за националне мањине.

<sup>337</sup> У овом делу смо додатно анализирали статуте, који је требало да у 2019. буду усклађени са новим одредбама ЗЛС о СМО (члан 98), као и локалне одлуке о оснивању СМО и акте (решења) о именовању чланова СМО, али и записнике са седница, извештаје и друге документе који би поткрепили одговоре на питања из упитника.

### 3.3.1. Узорак

Упитник (Упитник II у прилогу) послат је на адресе 16 ЈЛС са територије целе Србије. Приликом одабира општина и градова из другог узорка – Апатин, Бела Паланка, Бујановац, Димитровград, Кучево, Лајковац, Прибој, Нови Пазар, Зрењанин, Пожаревац, Суботица, Панчево, Неготин, Врање, Нови Сад и Сомбор, коришћени су следећи критеријуми<sup>338</sup>:

- *Демографски састав*: Узорак је састављен од ЈЛС у којима традиционално живе националне мањине, односно узете су обзир само „национално мешовите” ЈЛС у смислу става 2. члана 98. ЗЛС.<sup>339</sup> Закон, наиме, предвиђа да су национално мешовите ЈЛС оне у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% укупног броја становника. Овај критеријум је релевантан и с обзиром на то да ЗЛС предвиђа посебне обавезе за ове ЈЛС, као што је оснивање савета за међунационалне односе.<sup>340</sup> Према Попису становништва из 2011, оваквих ЈЛС има укупно 73 – 41 у Војводини и 27 у централној Србији. Узорком су представљене ЈЛС које карактерише различити проценат заступљености националне мањине у укупном становништву. Тако да је одабрано осам ЈЛС које имају мању заступљеност националне мањине – између 5% и 15%, четири ЈЛС у којима су националне мањине заступљене између 15% и 50%, што је од значаја с обзиром на законску обавезу за службену употребу језика и писма националне мањине у случају да је она заступљена преко 15%<sup>341</sup>. Одабране су и три ЈЛС у којима је национална мањина заступљена са више од 50% укупног становништва, због специфичности које проистичу из већинског удела мањинског народа.
- *Статус и величина ЈЛС*: Одабрани су општине и градови различите величине, у погледу броја становника. ЈЛС са различитим статусом су одабране и ради сагледавања евентуалних разлика у капацитетима које могу проиizaћи из статуса града или општине, те је одређен узорак са пропорционалним учешћем градова и општина у односу на укупан број градова и општина у Србији, тачније одређено је да узорак обухвата 9 градова и 7 општина.
- *Географски положај (регионална распрострањеност)*: Одабране су ЈЛС из сваког од четири статистичка региона у Србији, сразмерно броју ЈЛС у којима има националних мањина из сваког региона, те је одабрано седам ЈЛС из Јужне и Источне Србије, шест ЈЛС из Војводине, три ЈЛС из Шумадије и Западне Србије и ниједна ЈЛС из Београдског региона.

338 Приликом одређивања квотног узорка коришћени су подаци из истих прописа наведених код првог упитника и неколико додатних прописа с обзиром на материју.

339 „Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).

340 Члан 98. Закона прописује да „национално мешовите” ЈЛС оснивају СМО као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина.

341 Члан 11. став 2. ЗЗПСНМ.

- *Развијеност*: Сразмерно су представљене ЈЛС из сваке од четири категорије развијености предвиђене Уредбом о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину<sup>342</sup> тако да узорак обухвата пет ЈЛС из 1. категорије развијености, четири ЈЛС из 2. категорије, две ЈЛС из 3. категорије, пет ЈЛС из 4. категорије, од чега две спадају у девестиране ЈЛС.
- *Заступљеност различитих националних мањина*: Узорак обухвата ЈЛС у којима живе припадници различитих националних мањина. Приликом одређивања узорка и у овој фази су коришћени подаци из Пописа 2011. Тако је обухваћено пет ЈЛС у којима живе Роми, три ЈЛС у којима живе Мађари, две ЈЛС у којима живе Хрвати, једна ЈЛС у којој живе Бугари, две ЈЛС у којој живе Власи и две ЈЛС у којој живе Бошњаци и једна ЈЛС у којој живе Буњевци. С тим што је обухваћено шест ЈЛС у којима живи две или више националних мањина и шест у којима живи само једна национална мањина у значајнијем броју.

У табели 2 су приказани релевантни подаци за сваку од изабраних јединица локалне самоуправе:

**Табела 2.** Узорак националне мањине

ЈЛС	Статус	Категорија развијености	Статистички регион	Националне мањине	Заступљеност нац. мањина
<b>Апатин</b>	Општина	2	Војводина	Мађари и Хрвати	5–15%
<b>Бела Паланка</b>	Општина	4	Јужна и Источна Србија	Роми	5–15%
<b>Димитровград</b>	Општина	4	Јужна и Источна Србија	Бугари	>50%
<b>Суботица</b>	<b>Град</b>	1	Војводина	Мађари, Хрвати и Буњевци	>50%
<b>Нови Сад</b>	Град	1	Војводина	Мађари, Хрвати, Словаци	5–15%
<b>Панчево</b>	Град	1	Војводина	Мађари, Роми, Словаци	5–15%
<b>Лајковац</b>	Општина	1	Шумадија и Западна Србија	Роми	5–15%
<b>Прибој</b>	Општина	4	Шумадија и Западна Србија	Бошњаци	15–50%

342 „Сл. гласник РС”, број 104/14.

ЈЛС	Статус	Категорија развијености	Статистички регион	Националне мањине	Заступљеност нац. мањина
Неготин	Град	1	Јужна и Источна Србија	Власи	5–15%
Зрењанин	Град	2	Војводина	Мађари	15–50%
Врање	Град	2	Јужна и Источна Србија	Роми	5–15%
Сомбор	Град	2	Војводина	Мађари и Хрвати	5–15%
Нови Пазар	Град	3	Шумадија и Западна Србија	Бошњаци	>50%
Пожаревац	Град	1	Јужна и Источна Србија	Роми	5–15%
Бујановац	Општина	4	Јужна и Источна Србија	Роми	15–50%
Кучево	Општина	4	Јужна и Источна Србија	Власи	15–50%

Међу наведеним општинама и градовима одговоре нисмо добили од 4 ЈЛС, па је коначан узорак за анализу 12. С обзиром на то да ЈЛС које нису одговориле спадају у статистичке регионе ван територије АПВ у овом делу анализе нисмо имали потпун увид у трендове у Јужној и Источној Србији, као и у погледу мање развијених општина.

### 3.3.2. Налази анализе

Најпре смо испитивали да ли постоје систематизована радна места и опредељени послови који се односе на заштиту националних мањина.

*Систематизовано радно место за унапређење и заштиту права и слобода националних мањина<sup>343</sup> има 8 од 12 ЈЛС<sup>344</sup>, од чега се у 4 случаја ради о функционерима (у 3 случаја су већници<sup>345</sup>, у једном помоћник председника општинске<sup>346</sup>). Развијене службе за заштиту мањина имају само две ЈЛС из узорка<sup>347</sup>.*

У једној ЈЛС се послови заштите и остваривања личних и колективних права националних мањина, етничких група, и послови саветовања за послове заштите

343 Изузев послова вођења посебног бирачког списка за мањине, што није предмет ове анализе.

344 И то Одсек за националне мањине, етничке групе, избеглице и миграције и Одсек за послове борачко-инвалидске и дечје заштите, социјалне и здравствене заштите и заштите права националних мањина, оба при Одељењу за друштвене делатности.

345 Један град и једна општина у региону Јужне и Источне Србије (II, IV) и један град у АПВ (II).

346 Општина у АПВ (II).

347 Градови у АПВ (II).

права националних мањина и етничких група обављају у оквиру Одељења за општу управу, заједничке послове и друштвене делатности – један саветник.<sup>348</sup> У другој ЈЛС послови који се односе на поједина права националних мањина обавља Секретар за општу управу (права на службену употребу језика и писама<sup>349</sup>), у трећој се послови обезбеђивања услова за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета националних мањина у области културе и информисања обављају у оквиру Градске управе за културу (Група за културу и међународну културну сарадњу и Група за издаваштво, јавно информисање и односе са верским заједницама).<sup>350</sup>

*Међу зајосленима у ЈЛС из узорка, посебну обуку у области заштитне и остваривања права националних мањина током 2018. и 2019. прошао је само координатор за инклузију Рома из једне ЈЛС<sup>351</sup> на тему оквирне конвенције о правима националних мањина у организацији UNDP-а. Док у неким ЈЛС није препозната потреба за таквим обукама („није било исказаних потреба за овом темом”), у другима су навођени примери за панел дискусије<sup>352</sup>, или уопште нису навођени примери.*

*Када говоримо о капацитетима за сарадњу, ЈЛС из узорка нису имале посебно усмерене пројекте или активности у области унапређења права националних мањина у земљи и иностранству у 2018. и 2019. години које би директно укључивале оране, службе и предузећа оштинске/града у смислу члана 88. и члана 88а ЗЛС. Док код неких ЈЛС или изричито није било сарадње или таква сарадња није иницирана („Није било иницијатива у вези успостављања сарадње у овој области”), у другима су навођени споразуми о сарадњи из којих се не види да се односе на област унапређења мањинских права.*

У погледу обезбеђивања средстава (финансијски капацитети) за активности НСНМ на унапређењу права националних мањина, истражили смо услове за примену члана 115. Закона о НСНМ у ЈЛС из узорка и његову примену.<sup>353</sup> *Средства за активности НСНМ је током 2018. и 2019. године, у складу са поменутим законском одредбом, обезбеђивало укупно 6 ЈЛС од 9 које испуњавају услов из члана 115. ЗНСНМ. У 5 од 9 ЈЛС су обезбеђена средства за обе године<sup>354</sup>, у једној само за 2019.<sup>355</sup>, а 3 ЈЛС нису обезбедиле средства и реализовале за ове намене.*

348 Општина у региону Јужна и Источна Србија (IV).

349 Град у АПВ (I).

350 Град у АПВ (I).

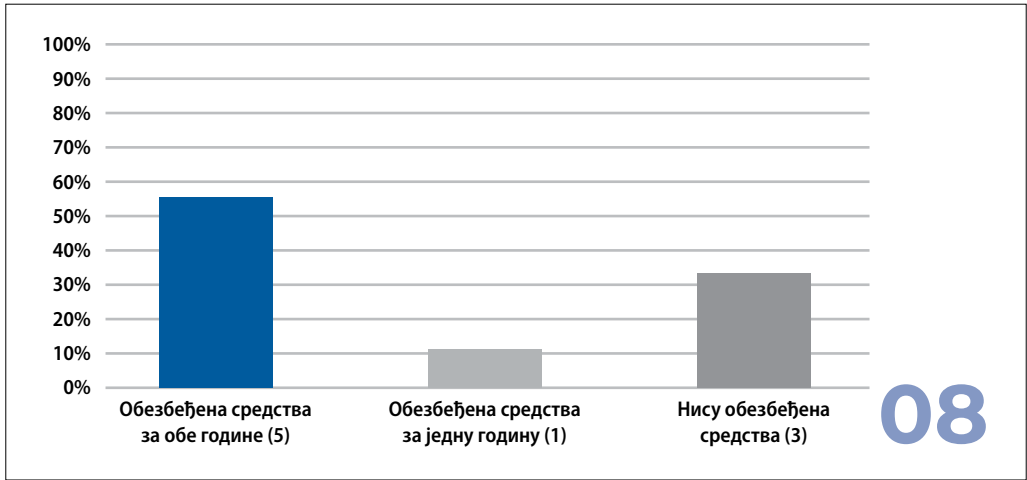
351 Град у АПВ (I).

352 Панел дискусији о међунационалним односима присуствовала су два запослена из једне ЈЛС из узорка.

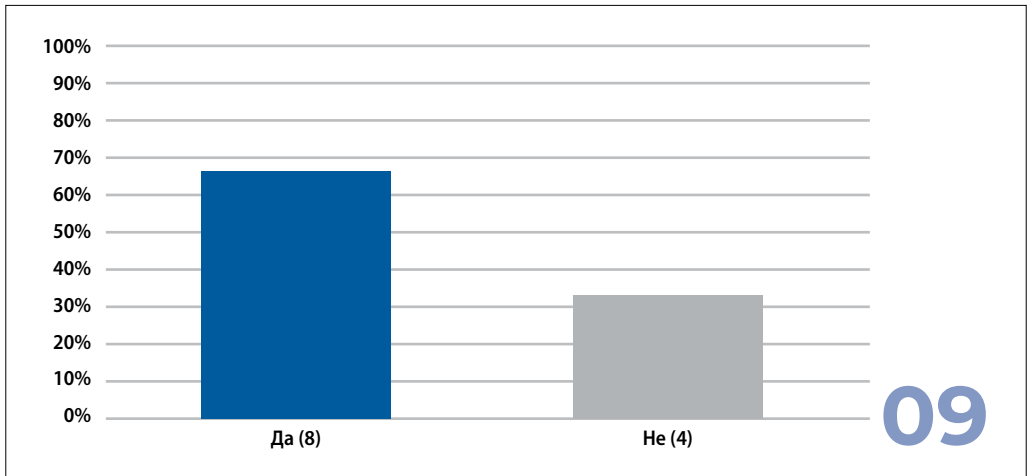
353 Подсетимо, Закон о НСНМ у члану 115. прописује да се средства у буџету ЈЛС распоређују, у складу са одлуком надлежног органа ЈЛС, националним саветима који (алтернативно) имају седиште на територији ЈЛС или представљају националне мањине које у становништву ЈЛС достижу најмање 10% укупног становништва и представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији ЈЛС. При томе ЈЛС уређује критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета ЈЛС (став 5. истог члана).

354 Три града у АПВ (I, II) и општина у Јужној и Источној Србији (IV).

355 Општина у региону Шумадије и Западне Србије.

**Графикон 8.** Финансирање активности НСНМ

Надаље, у чак четири од 12 ЈЛС из узорка које су имале такву законску обавезу, (која је уведена 2002. године) *савети за међунационалне односе није установљен, од чега је у две ЈЛС СМО давно основан, али се никад није састајао. Из додатних телефонских разговора нису утврђени конкретни разлози неоснивања, али свест о обавези оснивања постоји.* Из одговора на питања из упитника и додатних телефонских консултација, примећује се да постоји свест о обавезности оснивања, али и да није препознат значај ових тела.

**Графикон 9.** Савет за међунационалне односе основан

*У погледу састава Савета, разматрали смо три аспекта – етнички састав, политичку неутралност и начин избора чланова.*

ЗЛС препушта Саветима да сами пропишу начин предлагања и избора чланова који треба да „обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, тако да ни српски народ нити једна мањина не може имати већину чланова”. При томе у раду СМО, преко својих представника, учествују све мањине које на територији ЈЛС представљају бар 1% локалног становништва према последњем попису.

Ова законска одредба је тумачена тројако међу ЈЛС из узорка:

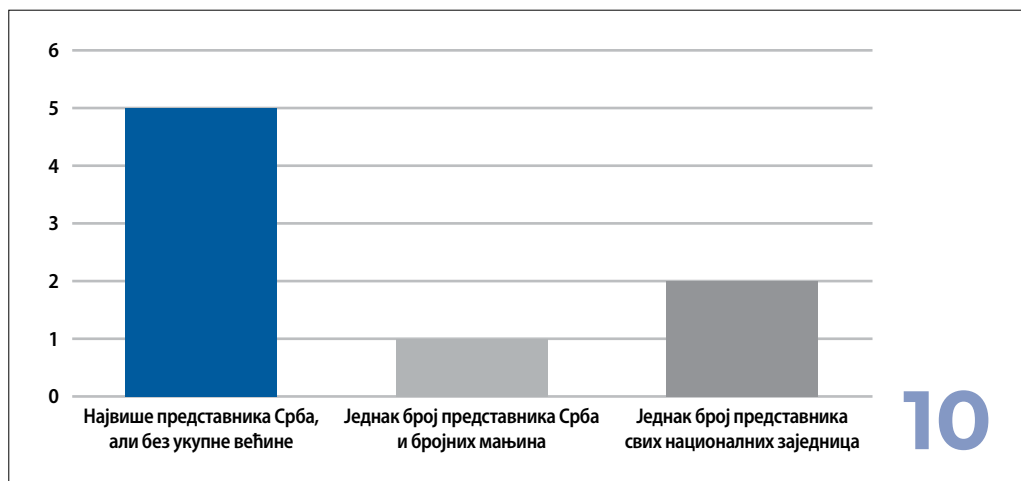
- *Већина ЈЛС из узорка је СМО саставила иако да српски народ има више представника него све остале мањине појединачно, али у укупном броју нема већину чланства у савету (односно максимално једнак број чланова као сви представници мањина заједно).* Овде чланство мање или више сразмерно прати укупан број становника у заједници.<sup>356</sup>
- *Друго тумачење је иако да не даје вредности у броју чланова српским представницима, већ највише чланова припада једнако Србима и репрезентативно бројнијим националним заједницама, с тим да ниједна „сирана” не држи већину чланова у СМО.* Овде је, иако српско становништво има значајну већину у укупном броју локалног становништва, дат примат начелу националне равноправности у односу на принцип сразмерног представљања. Међутим, само у корист бројнијих националних мањина. За мањине је примењен принцип сразмерности.<sup>357</sup>
- *Треће и, сматрамо, иправилно тумачење је тумачење у односу на став 9. члана 98. ЗЛС, а то је да се одлуке СМО усвајају консензусом, а не надгласавањем.* У овим ЈЛС је „равномерна заступљеност” тумачена кроз једнак број чланова представника свих народа било да је већински или мањински народ у питању.<sup>358</sup>

356 Четири града у АПВ (I, II) и једна општина у региону Шумадија и Западна Србија (Пример 1: Срби 3 члана, Мађари, Словаци, Румуни, Роми по 1 члан; Пример 2 – Срби 4, Мађари 2, Роми, Хрвати, Буњевци по 1 члана).

357 Општина у АПВ – по два представника српског народа, хрватске и мађарске националне мањине и по један представник ромске и румунске националне мањине.

358 Обе општине су у 4. категорији развијености (девастиране), као и ове у Јужној или Источној Србији. Једино званично тумачење одредби о саставу на које смо наишли дао је локални омбудсман из ЈЛС из узорка, који је у оваквој ситуацији утврдио да је неоправдано прављена разлика између представника националних мањина и представника српског народа у СМО, а на штету националних мањина, па самим тим нема ни потребе да једна национална заједница има већи број представника од других. Омбудсман је саветовао Скупштини ЈЛС да изменом Одлуке обезбеди да свака национална мањина, која има право да буде представљена у Савету, има исти број представника као и српски народ. Мишљење с препоруком доступно на сајту ЈЛС: [http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Zastitnik%20gradjana/SavetSkupstniGradaZrenjanina\\_07-03-2011.pdf](http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Zastitnik%20gradjana/SavetSkupstniGradaZrenjanina_07-03-2011.pdf).

Графикон 10. Састав СМО



Ова различита тумачења дају аргумент у прилог потреби за јаснијим дефинисањем законске одредбе о етничком саставу СМО, односно бројчаном односу националних заједница. С обзиром на поменућу одредбу о консензусу приликом доношења одлука, и о „националној равноправности” коју ЗЛС спомиње, али не и дефинише, као основном предмету рада СМО (остваривање, заштита и унапређење), сматрамо да равноправност националних заједница треба да се огледа најпре у саставу и начину доношења одлука.

Даље смо анализирали поступак избора чланова СМО. Чланове СМО, бира скупштина већином од укупног броја одборника, на предлог овлашћених предлагача, што су у случају мањина НСНМ (за оне мањине које их имају), односно стално радно тело Скупштине које обавља послове у вези са кадровским питањима за српске представнике, у складу са чланом 98. став 8. ЗЛС. За мањине које немају свој НСНМ, закон не прописује решење, тако да су то у пракси најчешће иста тела која бирају српске представнике (радno тело скупштине за административне и кадровске послове), али и месне заједнице или организације које се баве правима националних мањина.

*У иоіледу иосіујка иредлаіања чланова СМО, законска решења (у сіаіуіиіа и одлукама о оснивању СМО) су уілавном ісоіііована, іако да када је реч о иредіавницима сріскоі народа, иредлаіач је у 6 случајева одбор/комисија за кадровска/админісіраіивна іиііања и радне односе скуіііііне ірада/оіііііне, у једној ЈЛС<sup>359</sup> ііо чине месне заједнице, док у друіој ііо чини (веіинска) одборничка іруіа, ііііо је іроііивно законској одредби и ірироди и сврси овоі независноі ііела<sup>360</sup>.*

359 Општина у АПВ (II).

360 Град у АПВ (I).



У погледу представника националних мањина у СМО, њих предлажу НСНМ, у складу са Законом. Код оних које немају НСНМ у пракси, у избору учествују или месне заједнице или радно тело скупштине за административне и кадровске послове, које предлаже и српске кандидате.

У једној ЈЛС<sup>361</sup> Одлуком о оснивању СМО одређено је да се приликом предлагања чланова из реда мањинске ромске заједнице обавезно консултују локалне ромске организације, када НСНМ формално саставља листу кандидата скупштини општине, што сматрамо да је добро решење у оваквој законској констелацији, јер ипак даје реч локалној заједници која познаје локалне људе.<sup>362</sup>

Савет се бави питањима међуетничких односа и треба да има улогу контролног механизма у локалној заједници, што захтева да се обезбеди што је могуће већи степен самосталности и независности у раду.<sup>363</sup> Индикатор независности СМО ценили смо према критеријумима за избор чланства и независности у односу на утицај политичких партија кроз рад локалних парламената, а самосталности у односу на дужину трајања мандата.

Измене ЗЛС из 2018. изричито забрањују одабир локалних одборника скупштина у састав савета, како би се гарантовала независна природа овог тела. *Анализом сјайаууа и одлука о оснивању савејта ујвврђено је да је само у 4 ЈЛС изричито забрањен одабир одборника у редове чланова савејта*, углавном изменама статута ради усклађивања са изменама ЗЛС 2018.

*Осим што забрањује избор локалних одборника у састав СМО, ЗЛС не йро-йисује йосебне крийеријуме за избор чланова.* Критеријум који користи већина ЈЛС је да то буду „истакнути” чланови заједнице и/или да имају пребивалиште у општини/ у граду.

Дужина трајања мандата чланова СМО може да укаже на самосталну природу Савета као радног тела ЈЛС у односу локални парламент, на коју указује одредба члана 98. став 1. У погледу дужине трајања мандата чланова ЗЛС није одређен, али измене ЗЛС у делу изричите забране одабира и предлагања одборника за чланове СМО иде у прилог тумачењу да мандат не треба да буде везан за мандат скупштине општине/града и стога би требало да износи 3 или 5 година.

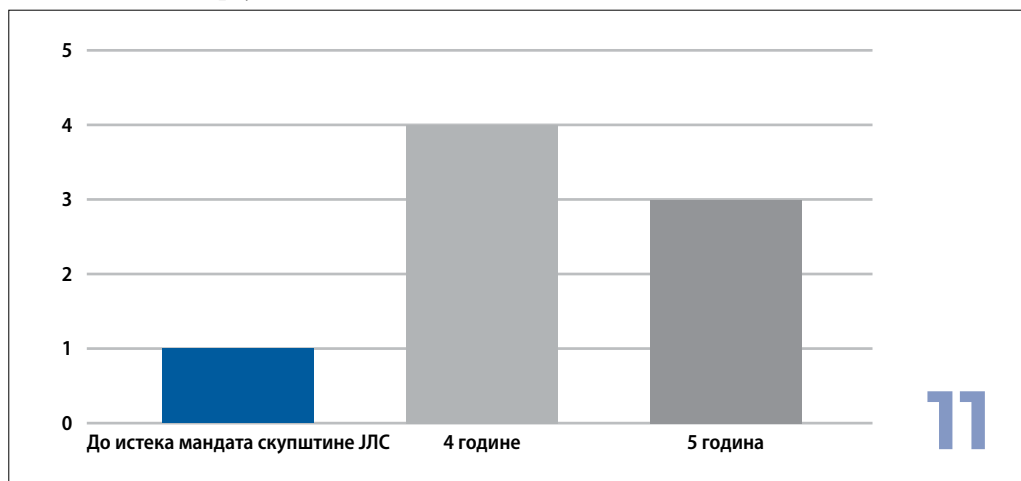
*Оваквих решења у узорку има неколико.*<sup>364</sup>

361 Општина у Јужној и Источној Србији (IV).

362 Постојао је и предлог да месне заједнице предлажу како мањинске, тако и српске чланове СМО. Аргумент у прилог овом решењу јесте да месне заједнице као изворно локални облици организовања чине локални људи који једни друге много боље познају, па и потенцијалне кандидате за избор у ово тело. Уз ово је истицан аргумент да су НСНМ са националног нивоа политизовани, али и удаљени од реалних потреба локалног становништва.

363 *Посебан извештај о савејтима за међунационалне односе*, Заштитник грађана, Београд 2017, стр. 6. Доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5371-p-s-b-n-izvsh-s-v-i-z-dun-ci-n-ln-dn-s>.

364 Два града у АПВ (I, II), општина у Јужној и Западној Србији (IV).

**Графикон 11.** Трајање мандата СМО

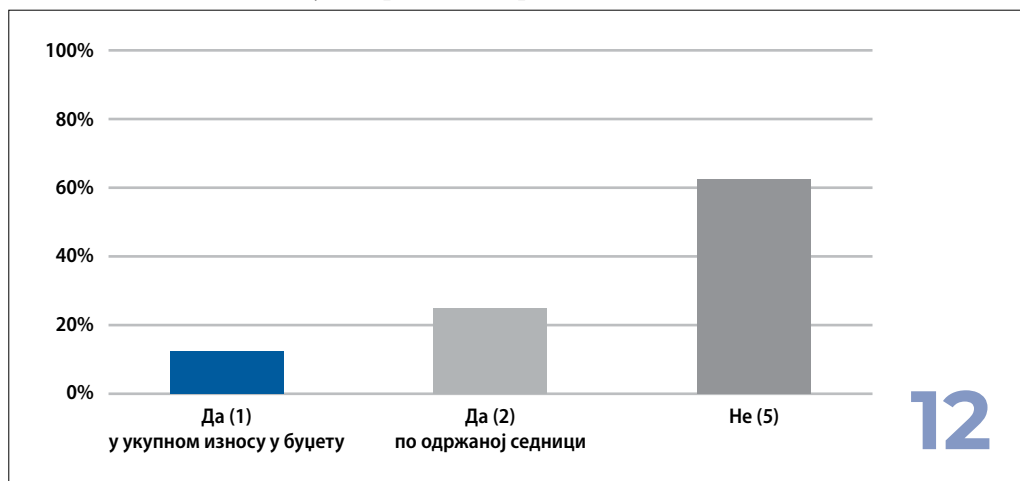
Уколико је циљ законодавца био да ова тела буду самостална, требало би да се та независност омогући њиховим функционалним одвајањем од парламента (иако локална скупштина формално доноси одлуку о оснивању СМО и решење о именовању чланова), тако да буде јасно да нису радна тела скупштине.<sup>365</sup> У недостатку прецизнијег законског решења било би упутно да МДУЛС да тумачење у погледу функционалне самосталности СМО и у вези са тим препоручи дужину трајања мандата која би гарантовала ту самосталност.

*Средства за рад СМО су обезбедиле само 3 од 8 ЈЛС у којима је СМО активан у претходне две године у виду дневница за чланове СМО по одржаној седници или одређивањем укућног износа средстава у буџету ЈЛС.* Ово може бити последица недостатка законске одредбе да средства за рад СМО обезбеђује ЈЛС.

Чини се да у неким ЈЛС није препознат значај посебног финансирања рада савета.<sup>366</sup> Препорука за ЈЛС је да на годишњем нивоу планирају средства за СМО и тако подстакну рад ових тела и да омогуће њихово ефективно функционисање, што је и услов за приступање Србије ЕУ.

365 Како наводи ЗГ, претпоставка је да је идеја законодавца била да формира једно колегијално контролно тело, независно од утицаја локалних органа власти и не треба га третирати као „редовно” скупштинско радно тело.

366 Судићи по неким одговорима као што су: „становници општине равноправно заступљени кроз мере и активности које реализује ЈЛС у различитим областима са позиција у буџету” или „није било захтева за издвајање средстава”.

**Графикон 12.** Финансијска средства за рад СМО

12

У погледу функционалности СМО, разматрали смо да ли су савети спроводили законом прописане мере и активности, као и неке од мера из АП за мањине. Подсетимо, члан 98. став 10. ЗЛС прописује да Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину ЈЛС, која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи ЈЛС имају обавезу да достављају СМО све одлуке које се тичу националне равноправности на претходно мишљење. Такође, СМО подноси шестомесечни извештај скупштини о свом раду. Поред тога, члан 93. ЗЛС налаже обавезно консултовање СМО приликом промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места.

*Ниједна од ЈЛС из узорка није навела достављање ставова и предлога локалним скупштинама, нити су савети достављали шестомесечне извештаје о свом раду.*

Често је одговор из упитника био да Савет није достављао локалном парламенту ни извештаје о раду, нити ставове и предлоге и састајао се искључиво ради давања сагласности за предлоге нових или промену постојећих назива улица.

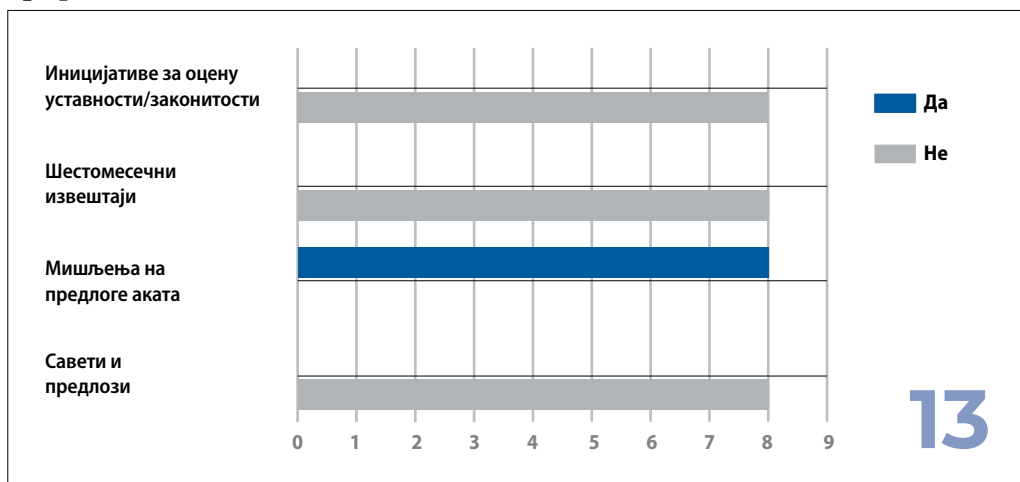
*Мишљења на предлоге акција, као једну од активности изричито изреченом ЗЛС, доносили су сви активни Савети из оштина и градова из узорка.<sup>367</sup>*

<sup>367</sup> Примери мишљења су: Мишљење Савета на Предлог одлуке о утврђивању назива дела улица и заселака у насељеним местима на територији града, на Предлог одлуке о критеријумима за расподелу средстава из буџета Града за финансирање сталних трошкова националних савета националних мањина, на Предлог критеријума и мерила за вредновање предлога програма/пројеката који негују идентитет националних мањина – националних заједница на територији града, Предлог одлуке о успостављању сарадње са ЈЛС из иностранства, Предлог одлуке о мрежи јавних предшколских установа на подручју општине, Предлог Решења о усвајању извештаја о раду и Предлог годишњег плана рада предшколске установе; као и на предлог Статута општине, затим на Нацрт одлуке о оснивању Историјског архива, Нацрт Одлуке о буџету града, годишњи извештај о раду општинске управе и Центра за културу са финансијским извештајем и други.

У две ЈЛС Савет није давао мишљења на предлоге одлука, с обзиром на то да се није састајао у последње две године, али ни скупштина ни извршни органи нису достављали одлуке које се тичу националне равноправности на претходно разматрање (2 године), односно „национална равноправност није била на предлозима одлука” и „Није било одлука које се односе тичу националне равноправности”. Овде се, с једне стране, поставља питање делотворности образованог Савета који нема редовне активности, а с друге, процена органа ЈЛС да се не ради о питањима од значаја за националне мањине чак у две пуне године одлучивања о локалним питањима у органима ЈЛС.<sup>368</sup>

*Мојћносћй йокрејшања йосћйуйка за оцелу устћавносћй и законийосћй одлуке или друйој ойшћйеј акћйа скуйшћйине јединице локалне самоуправе из члана 98. сћйав 12. ЗЛС, нићйи йосћйуйак за оцелу сајласносћйи одлуке или друйој ойшћйеј акћйа скуйшћйине ЈЛС са сћйайћйућйом у сћйћуацијама када су одлуком/акћйом нейосредно йоврећена йрава йриядника срћској народа и националних мањина йредсћйављених у савейћу за мећунационалне огносе Савейћйи из ойшћйина и йрадова из узорка нису корисћйили.*

### Графикон 13. Активности СМО



Последње питање у упитнику се односило на обавезу ЈЛС да консултује СМО (претходно мишљење скупштини општине/града) у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, ако

<sup>368</sup> Заштитник грађана, у свом *Посебном извешћйају о савейћйима за мећунационалне огносе из 2017*, истиче да одредба става 10. члана 98. ЗЛС – да су скупштина и извршни органи ЈЛС дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету, ствара доста проблема у пракси јер се поставља питање које одлуке се „тичу националне равноправности”. ЗГ логично поставља питање ко је надлежан да процењује које се одлуке тичу националне равноправности. Једно од решелна је да локални органи достављају СМО целокупан материјал за седницу (скупшћйине или већа), а да СМО сам процени о којима од њих ће се изјашњавати (кроз ставове, предлоге или мишљелна). Досћупно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/5371-p-s-b-n-izv-sh-s-v-i-z-dun-ci-n-ln-dn-s>.

је на подручју ЈЛС језик националне мањине у службеној употреби. За 3 од 6 ЈЛС из узорка, у којима су у службеној употреби језици мањина, добили смо примере активности СМО и ЈЛС на промени назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места.

Можемо закључити да је у једној ЈЛС из узорка Савет био у јединици функционалан<sup>369</sup>, у 2 активан<sup>370</sup> и да је био релативно активан у још 2 ЈЛС<sup>371</sup>, при чему развијеност и територијална позиција ЈЛС нису битан фактор. Остали уписак је да су капацитети Савета још увек врло слаби, као и иницијатива чланова да сами учествују на одлуке локалних власти, што је, сматрамо, последица неразумевљања улоге и значаја ове шела услед недовољно јасних законских одредаба, али и пасивног односа ЈЛС. Остала оцена усклађености стања и одлука са ЗЛС је релативно добра, али постоји доста простора за напредак.

Предлог или став СМО није обавезујући за локалне органе, али је веома важно да СМО уместо реактивног постану активни, да преузму иницијативу, што је закључак и неких од представника локалних власти са којима смо обавили телефонске разговоре. Требало би да СМО, ради пуне примене закона, достављају скупштини општине шестомесечне извештаје о свом раду и да, поред мишљења на предлоге аката (које би скупштина требало да разматра на јавним седницама), размотре које све ставове и предлоге би, према потреби, Савет могао да доноси у будућности.

Кроз други део упитника разматрали смо капацитете ЈЛС – административне, процедуралне и кадровске да омогуће и гарантују остваривање права на употребу службеног језика и писама. Језици мањина су у службеној употреби у 6 од 12 ЈЛС из узорка који смо користили, као и у неколико насељених места у 2 ЈЛС.<sup>372</sup>

**Табела 3.** Службена употреба језика и писама

ЈЛС	Статус	Категорија развијености	Статистички регион	Језик националне мањине
Апатин	Општина	2	Војводина	Мађарски и Хрватски
Димитровград	Општина	4	Јужна и Источна Србија	Бугарски

369 Општина у Јужној и Источној Србији (IV).

370 Градови у АПВ (I, II).

371 Град и општина у АПВ (I, II).

372 Подсетимо, у складу са чланом 11. Закона о службеној употреби језика и писама, у насељеним местима у ЈЛС чија је територија одређена у складу са законом којим се уређује територијална организација Републике Србије, у којима проценат припадника одређене националне мањине у укупном броју становника на територији насељеног места достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, имена органа који врше јавна овлашћења, називи ЈЛС, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују се и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису, и у случају да језик те националне мањине није у службеној употреби на територији ЈЛС. Скупштина ЈЛС утврђује статутом ова насељена места, имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине и претходно прибављено мишљење НСНМ.

ЈЛС	Статус	Категорија развијености	Статистички регион	Језик националне мањине
Суботица	Град	1	Војводина	Мађарски и Хрватски
Нови Сад	Град	1	Војводина	Мађарски, Русински и Словачки
Зрењанин	Град	2	Војводина	Мађарски
Сомбор	Град	2	Војводина	Мађарски и Хрватски

У складу са ЗСУЈП, првостепени управни поступак води се на српском језику, а може се водити и на језику националне мањине који је у службеној употреби у органу, односно у организацији која води поступак. Услов за остваривање овог права је обавештеност грађана да имају ово право и да га могу користити пред органима ЈЛС.

*Видно истакнуто обавештење да грађани имају право комуникације са органима ЈЛС на свом матерњем језику који је у службеној употреби у ЈЛС (према наводима особа које су ишћувале уићиник) има 4 од наведених 6 ЈЛС, али ниједна од наведених ЈЛС није доставила електронску верзију таквој обавештења<sup>373</sup>. Даље смо испитивали остваривање права на вођење управног поступка на језику мањине, на захтев странке. Две ЈЛС нису доставиле одговор на ово ишћање, две су ишћврдно одговориле, иако у 2018. и 2019. нису имали број забележених ишћуйака/захћева за вођење ујравној ишћуйка на језику мањине. Овоме, вероватно, доприноси недостатак обавештења на језицима националних мањина да грађани имају право да користе свој матерњи језик, који је у службеној употреби у општини/граду.<sup>374</sup>*

*У ишћледу кадровских каиацићейта за омоћућавање ошћваривања ирава на уићиребу језика и ишћама најире смо ишћићали за сисћематизовано месћо иреводноца за језик националне мањине у службеној уићиреби, које искључиво за иће намене имају 2 ЈЛС из узорка<sup>375</sup>, а као један од ишћлова који сйадају у оиш радној месћа*

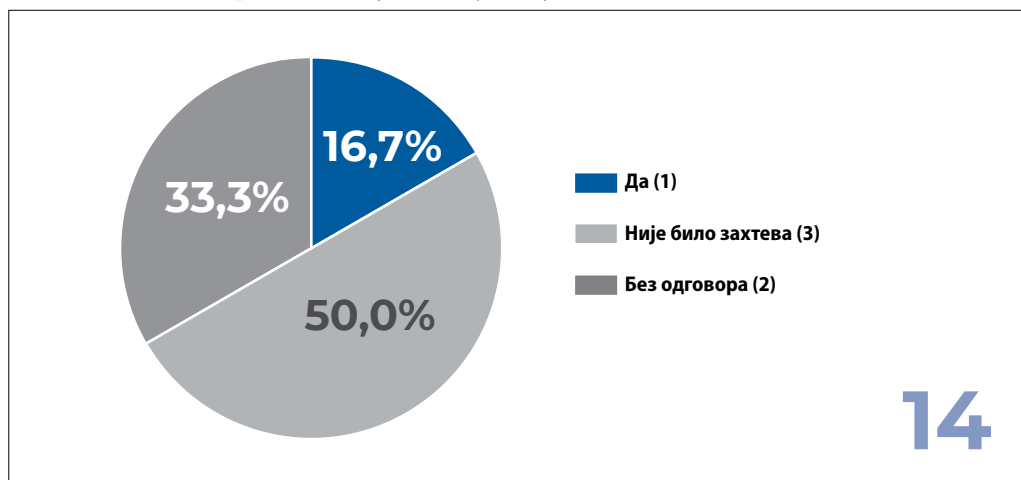
373 У неким ЈЛС су свесни ове обавезе и одговор је био да се ради на припреми таквих обавештења, пре свега у пријемним канцеларијама, писарници и просторијама месних заједница у којима је у употреби мањински језик.

374 Пример добре праксе је град у АПВ (категорије развијености I) у ком на огласним таблама све пише на сва три језика који су у службеној употреби. Почев од позивно-прозивног система, који је смештен на улазу у Услужни центар градске управе, грађани се опредељују за језик на коме желе да им се запослени обрати и писмо на коме желе предати свој захтев, жалбу, представку и слично, те језик на коме ће тај акт бити донет. Потврда о пријему поднеска издаје се на писму на ком је поднесак поднет и евидентиран на основу посебне евиденције и пракса је да се странка поучава о праву на службену употребу језика и писма у комуникацији са органима, установама, организацијама и предузећима. Такође, сви обрасци по којима решавају органи града и секретаријати градске управе штампани су на три језика у службеној употреби, а Контакт центру се грађани свакодневно обраћају усмено и писмено на сва три језика и писма. Сви формулари који се користе за комуникацију са странкама су штампани на сва три језика који су у службеној употреби, према Статуту Града.

375 Два града у АПВ (I, II).

превођење на језик мањине имају систематизоване још 2 ЈЛС.<sup>376</sup> У преостале 2 ЈЛС које нису систематизовале ово радно место, иако имају у службеној употреби језике мањина, употреба ових језика у директној комуникацији је омогућена тиме што мањи или већи број запослених познаје језик мањине.<sup>377</sup>

**Графикон 14.** Управни поступак на језику мањине



Обраћање републичким органима на језику мањине који је у службеној употреби преко ЈЛС о широку ЈЛС<sup>378</sup> је начелно гарантовано у истој свим ЈЛС, али остваривање овог права у виду захтева грађана није забележено на узорку. Овоме вероватно доприноси и недостатак таквог обавештења на језицима националних мањина да грађани имају право да користе свој матерњи језик, који је у службеној употреби у општини/граду.

Двојезични изводи из матичних књига су били издавани у свих 5 ЈЛС у АПВ где су у службеној употреби језици мањина. Само у једној ЈЛС не постоји евиденција о броју издатих извода. Штампање двојезичних/вишејезичних образаца је реуларно сprovedено у периоду 2018–2019. године у 3 од 5 ЈЛС са територије АПВ. Средства за превод су обезбеђена путем конкурса Покрајинског секретаријата

376 Град у АПВ (II) и општина у Јужној и Источној Србији (IV).

377 Као пример су наведени матичари у месним канцеларијама, секретари и запослени у неким месним заједницама испуњавају овај услов тиме што говоре језик мањине као матерњи, запослени у Одсеку Писарнице, пријемних канцеларија и архиве, поједини запослени у Сектору за лична стања грађана.

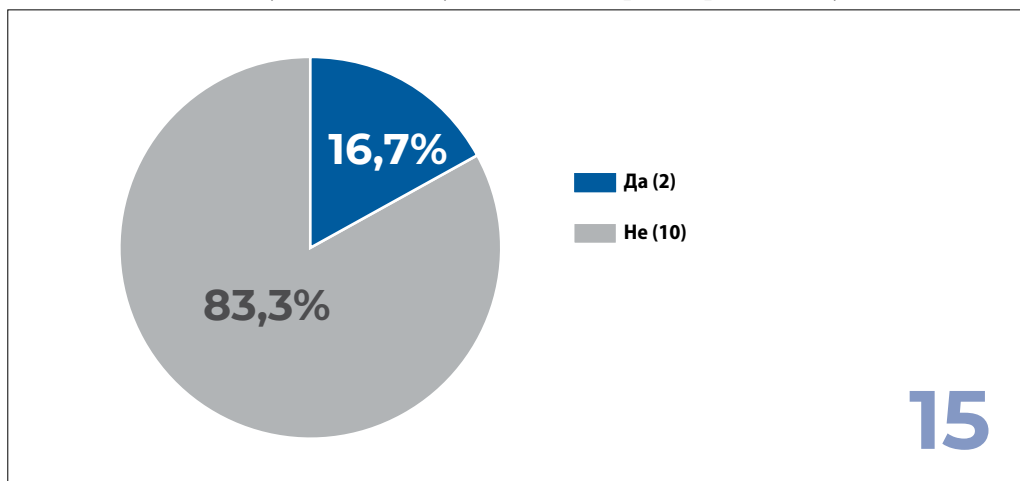
378 Подсетимо да Закон о заштити слобода и права националних мањина у члану 11. став 8. прописује да се припадници националних мањина чији број у укупном становништву Републике Србије не достиже 2% према последњем попису становништва могу обратити републичким органима на свом језику и да имају право да добију одговор на том језику преко ЈЛС у којој је језик те националне мањине у службеној употреби, при чему ЈЛС обезбеђује превођење и сноси трошкове превођења дописа упућеног републичком органу и одговора тог органа.

за доделу буџетских средстава органима и организацијама у АПВ у чијем раду су у службеној употреби језици и писма националних мањина / националних заједница на годишњем нивоу, или у буџету ЈЛС.

*Мере исписивања назива оштин/града, насељених месџа, љрџова и улица и друђих џојонима на језицима националних мањина у службеној ујошреби, љрема њиховој џрадицији и љравојису из члана 11. сџав 4. ЗЗПСНМ сџроводило је 5 ЈЛС из узорка, док су исџу меру у насељеним месџима у којима је исџуњен услов из члана 11. сџав 5. ЗЗПСНМ сџроводиле 4 ЈЛС<sup>379</sup>.*

Анализом садржаја званичних интернет презентација општина и градова усџановљено је да је мали је број ЈЛС прилагодило своје интернет презентације тако да постоје сви или неки садржај на језицима националних мањина. *Од 12 ЈЛС у којима живе националне мањине у значајнијем броју или од 6 у којима су језици мањина у службеној ујошреби, свеђа 2 ЈЛС на свом сајџу имају ојџију избора некођ од језика националних мањина. Унајређење сисџема елекџронске ујраве за рад у условима вишејезичносџи је у љериоду обухвађеном анализом сџровела само једна ЈЛС из узорка, док је у друђој џо љланирано за 2020.<sup>380</sup>*

**Графикон 15.** Опџија мањинског језика на интернет презентацији



379 Градови и општина у АПВ (I,II) За ове потребе, АПВ обезбеђује средства на основу годишњих конкурса. Подсетимо, у складу са самосталним чланом 23. Закона о изменама и допунама ЗЗПСНМ из 2018. имена органа који врше јавна овлашћења, називи ЈЛС, насељених места, тргова и улица и други топоними требало је да буду исписани у складу са чланом 11. овог закона најкасније до 1. јануара 2019. године, а требало је да скупштине ЈЛС утврде насељена места из истог члана у року од шест месеци од дана ступања на снагу ЗСУЈП.

380 Градови у АПВ (I). Од покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине. Интернет презентација ове ЈЛС уједно представља и пример добре праксе, с обзиром на то да су информације доступне и на мађарском и на хрватском језику. Сви понуђени менији су доступни на сваком од три језика, као и важни документи, укључујући и све бројеве Службеног гласника ЈЛС.



Општи утисак у погледу употребе матерњег језика националних мањина је да се штампају двојезични обрасци, постављају топографски називи, мењају називи улица у насељеним местима. Низак ниво заштите права је уочен у погледу вишејезичних обавештења грађанима да имају право на службену употребу језика и писама и шта све то право подразумева. Такође, садржај интернет презентација у већем броју ЈЛС није прилагођен корисницима мањинских језика.

Приметан је различит ниво у мерама које се спроводе, па самим тим и у нивоу остварених права припадника националних мањина у ЈЛС са територије АПВ, која буџетира годишње конкурсе различитих секретаријата за подршку ЈЛС, и територије земље мимо АПВ, где ова могућност за вишејезичне ЈЛС тренутно није доступна. Ово је врло проблематично са аспекта правне сигурности и једнаког остваривања права националних мањина.



## 4. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

У погледу остваривања начела забране дискриминације и положаја осетљивих група на националном нивоу недостају или нису операционализовани кључни стратешки документи, и није у потпуности извршено планирано усклађивање законодавства, што у значајној мери утиче на спровођење приоритета у оквиру ПП 23 на локалном нивоу, посебно на планирање, развој и спровођење локалних политика.

Закон о планском систему из 2018. године уводи извесност и координацију у систем јавних политика, али национални план развоја, са којим треба да буду усклађени локални планови развоја и, посредно, секторске и међусекторске локалне стратегије и акциони планови у ЈЛС, није усвојен у тренутку писања извештаја. Ова ситуација се одражава на пасиван однос ЈЛС и на значај који се придаје локалном стратешком планирању, што знатно снижава ниво заштите од дискриминације и продубљује лош положај најугроженијег становништва. Анализа примене стандарда на локалном нивоу показује да је у области у којој постоји важећи национални стратешки документ који утврђује обавезу за ЈЛС да ускладе локалне политике са националним циљевима, забележен виши ниво стратешког планирања.

Једини важећи национални стратешки документ у периоду обухваћеном анализом, Стратегија за друштвено укључивање Рома и Ромкиња до 2025, предвиђа конкретне мере за друштвено укључивање Ромкиња и Рома у локалној самоуправи, али делотворна примена и праћење неће бити могући све док се системски не реше питања евиденције ромског становништва, ближе дефинисање критеријума за обавезу успостављања ромског координатора и мобилних тимова и док се у потпуности и на одржив начин не реши питање радноправног статуса ромских координатора, здравствених медијаторки и педагошких асистената.

Капацитети ЈЛС за стратешко управљање у области осетљивих група су на врло ниском нивоу. У већем броју ЈЛС нису активна локална међусекторска саветодавна тела која би се на систематски начин бавила укључивањем старијих особа и особа са инвалидитетом. Средства за рад интерресорних комисија се не обезбеђују редовно у свим ЈЛС и недостају додатне обуке за чланове ових комисија. Мере за обезбеђивање приступачности службених зграда и просторија, као и јавних површина се не спроводе континуирано у ЈЛС из узорка, што може указати на општи тренд. Обуке за грађевинске инспекторе који треба да врше надзор над испуњеношћу стандарда приступачности у ЈЛС не спроводе се континуирано.

У области социјалне заштите, посебно услуга, недовршен посао на усклађивању националног правног и стратешког оквира са договореним захтевима из приступних преговора приметно се одражава на степен заштите и укључивања осетљивих група у ЈЛС, с обзиром на то да мали број ЈЛС финансира услуге које су препознате као посебно важне за осетљиве групе. Ефекти наменских трансфера још увек нису до краја испитани. Постоји простор за јачање капацитета запослених у ЈЛС за конкурисање на пројектима ради прибављања финансијских средстава, као и подизање нивоа свести о значају међуопштинске сарадње у социјалној заштити.

ЈЛС не препознају значај обуке за превенцију дискриминације и унапређење положаја осетљивих група и показују пасиван однос према обуци запослених. На националном нивоу питање обуке запослених почело системски да се решава усвајањем Закона о националној академији за јавну управу и почетком спровођења обука за службенике ЈЛС које укључују питања недискриминације и положаја осетљивих група, али програм чији је део ова област стручног усавршавања није био спроведен у 2019. години. Анализа примене стандарда на локалном нивоу показује да готово ниједна од ЈЛС из узорка није била укључена у било какве обуке у вези са дискриминацијом и осетљивим групама у 2018. и 2019. Приручник за препознавање случајева дискриминације пред органима јавне власти није преведен на језике националних мањина и достављен етнички мешовитим ЈЛС. Није обезбеђена континуирана обука за школске инспекторе за примену Правилника о поступању у случају сумње или утврђеног дискриминаторног понашања.

Законом није дефинисана улога ЈЛС у погледу превенције и заштите од дискриминације, осим посредно – преко обавезе да се њени органи и запослени суздржавају од дискриминације, као и неколико мера за обезбеђивање приступачног окружења из Закона о спречавању дискриминације ОСИ. У недостатку националне стратегије са јасним активностима на нивоу ЈЛС заштита осетљивих група локалног становништва остаје на врло ниском нивоу.

ЈЛС би морале да обезбеде информације о поступању у случају кад грађани сматрају да су дискриминисани, што би могло да се реши чињењем образаца за притужбе поверенику доступним на шалтерима ЈЛС или постављањем обавештења о овом праву грађана на огласним таблама. Даље јачање независности и капацитета локалних омбудсмана могло би да попуни овај јаз и они би могли постати нека врста посредника између локалног становништва, Повереника за равноправност и ЈЛС. Успостављање служби бесплатне правне помоћи је обавеза за ЈЛС од октобра 2019. тако да остаје да се види њихов значај за правне савете и информације за грађане у случају кад сматрају да су дискриминисани.

Нису препознати значај ни домети међуопштинске сарадње са ЈЛС у земљи и иностранству у области недискриминације и положаја осетљивих група, иако је изменама Закона о локалној самоуправи из 2018. године унапређен оквир како би ЈЛС биле подстакнуте на коришћење ове могућности.

Због свега наведеног неопходно је да:

- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања доврши рад на нацрту измена и допуна Закона о забрани дискриминације, ради уношења усклађивања са правним текстовима ЕУ, при чему уважи мишљења стручњака и организација које се баве људским и мањинским правима даћа у консултативном процесу и предлози стварићеје проследи Влади на утврђивање; доврши рад на нацрту нове националне стварићеје недискриминације, изради пратећи акциони план и прорачуне адекватне и јасне мере за ЈЛС у овој области, које би пратиле циљеве националне стварићеје за сузбијање дискриминације; да ЈЛС, према потреби, ревидирају средњорочне и дуорочне планове развоја уношењем посебних циљева за превенцију и заштитиу од дискриминације и да приликом усвајања нових и ревизије постојећих секторских и међусекторских локалних стварићеја и акционих планова унесу конкретне мере и активности с циљем превенције и заштите од дискриминације на нивоу ЈЛС;
- Повереник за заштитиу равноправности, Сјална конференција оштина и градова, Министарство државне управе и локалне самоуправе и јединице локалне самоуправе осмисле видове сарадње ради планирања мера за унапређење равноправности и системско реулисање питања заштите од дискриминације на локалном нивоу; јачања капацитетиа зајослених у ЈЛС, локалних омбудсмана, служби за бесплатну правну помоћ при оштинама, као и локалних организација цивилној друштва кроз подизање нивоа свести о начинима превенције дискриминације, медијацији и пружању правних информација, савета и подршке локалном самоуправништву у ситуацијама дискриминације; до системској решења за заштитиу од дискриминације на локалном нивоу ЈЛС треба да обезбеде техничке, финансијске и кадровске услове како би локално самоуправништво, а посебно најугроженији чланови и припадници националних мањина добили правремене и адекватне савете, информације и по потреби правну помоћ у случају када сматрају да су дискриминисани; у институцима који пратани покрену прорачун ЈЛС пред ПЗР, потребно је да преознају значај посредовања (медијације), као и да институирају по преорукама и мерама за унапређење равноправности које им упути ПЗР;
- ЈЛС, заједно са школама и предшколским установама на својој територији, у оквиру својих надлежности, наставе рад на примени законских одредби које се односе на елиминисање свих облика сеграције ромске деце и њихово укључивање у редовно образовање, борби против изостајања из школе и раној напуштања школовања међу ромском децом, укључујући ширење и развој дуорочној кориштења услуга педагошких асистената; да редовно обезбеђују неопходна средства за рад и континуирану обуку за чланове и чланице интерресорних комисија;
- СКГО, МДУЛС, ПЗР и Национална академија за јавну управу (НАЈА) наставе рад на систематичном развијању, организовању и евалуацији обуке и подизању нивоа свести зајослених у ЈЛС за области недискриминације и

права осетљивих група; континуирана обука треба да обухвати све заинтересоване на позицијама одлучивања и управљања и оне који директно комуницирају с грађанима, али и школске институције који постоје у ЗОСОВ и Правилнику о сарадњи и сарадњи на дискриминацију у васпитним и школским условима, као и грађевинске институције који прате спровођење грађевинских стандарда практично;

- СКГО, МДУЛС и НАЈА обезбеде континуирано jaчање капацитета заинтересованих за развијање, организовање и праћење примене (мониторинг), као и евалуацију учинка (евалуацију) докумената јавних политика на локалном нивоу; да обезбеде континуирану обуку и подизање нивоа свесности о домаћим међуопштинским сарадњи и њеном значају за ЈЛС, посебно оне мање развијене;
- МРЗБСП доврши рад на усвајању измена и допуна Закона о социјалној заштити, које треба да ублаже услове за остваривање права за старије особе, као и да унесу извесност у систем функционисања система социјалне заштите на нивоу ЈЛС, укључујући одрживо финансирање, јасне улоге и развијање нових услуга, као и стварање услова за достизање њихових ефеката postoјећих услуга које су значајне за интеграцију осетљивих група и најугроженијих породица (попут услуге личног праћења деце, персоналне асистенције и друге услуге интентивне подршке породици у ризику од измишљања деце), а истом усвоји и правилник о интентивној подршци породици, те обезбеди неопходна средства и људске ресурсе за ефикасно спровођење ових услуга;
- МРЗБСП и Завод за социјалну заштиту спроводе свеобухватну евалуацију наменских трансфера и дају прецизнију процену њиховог учинка; МРЗБСП доврши рад на текstu нацрта стратегије социјалне заштите у Републици Србији и стратегије деинституционализације за период од 2019. до 2024. године, уважи мишљења стручњака и организација које се баве заштитом права осетљивих група у консултативном процесу и предлози стратегије проследи Влади на утврђивање; да ЈЛС развију локалне стратегије које би омогућиле развој услуга у локалној заједници, праћење остваривања локалних циљева и њихову усклађеност са националним приоритетима у области заштите, подршке и укључивања група локалног становништва. У овом процесу подршци развијању локалних стратегија пружају СКГО и МДУЛС;
- МРЗБСП доврши рад на АП за инклузију Рома за период 2019–2020, који је почео 2018, уз обезбеђивање деловног учешћа представника Рома у овом процесу; да овим документом пројави обавезу за ЈЛС са значајнијим приступом ромског становништва да оформе мобилне јединице и међусекторска саветодавна тела и ангажују ромске координаторе; да ову обавезу веже за мерљив критеријум, уз флексибилан приступ нумеричком праћу, ако је критеријум број Рома и Ромкиња у ЈЛС;
- Влада РС и ресорна министарства системски уреде радноравни положај и обезбеде додатно jaчање капацитета локалних координатора за Роме, здравствених медијаторки и педагошких асистената; доврше рад на

*развијању адекватној сис­те­ма евиден­ти­ра­ња нај­у­ро­же­ни­јих по­ро­ди­ца и по­је­ди­на­ца у ЈЛС ра­ди пла­ни­ра­ња и си­ро­во­ђе­ња ме­ра за укључи­ва­ње у услу­ге со­ци­јал­не за­ш­ти­те (ЈЛС, МДУЛС);*

- *МРЗБСП са­чи­ни АП за при­ме­ну нове на­ци­о­нал­не ст­ра­те­ги­је за по­бољ­ша­ње по­ло­жа­ја ОСИ и по­д­сти­ак­не ус­ва­ја­ње ЛАП у свим ЈЛС, као и об­ра­зо­ва­ње ло­кал­них ме­ђу­сек­тор­ских те­ла за ши­ра­ња ОСИ; ЈЛС да по­сто­је­ће ЛАП ус­кла­де са новом ст­ра­те­ги­јом, од­но­сно да ус­во­је нови ЛАП за ОСИ;*
- *ЈЛС при­ли­ком ус­ва­ја­ња нових и ре­ви­зи­је по­сто­је­ћих ме­ђу­сек­тор­ских ло­кал­них по­ли­ти­ка за уна­пре­ђе­ње по­ло­жа­ја осе­љивих гру­па укључе при­ста­в­ни­ке ових гру­па из ло­кал­не за­јед­нице у свим фа­за­ма из­ра­де, а где је мо­гу­ће и у про­цес пра­ће­ња при­ме­не, вред­но­ва­ња учин­ка и ре­ви­зи­је; да по по­тре­би ре­ви­ди­ра­ју сред­но­ро­чне и ду­го­ро­чне пла­но­ве раз­во­ја уно­ше­њем по­себ­них ци­ље­ва за ОСИ, де­цу, ст­ра­ри­је осо­бе, Ро­ме и дру­ге осе­љиве гру­пе у ЈЛС.*

У об­ла­сти по­ло­жа­ја на­ци­о­нал­них ма­њи­на адек­ватан прав­ни и стратешки ок­вир на на­ци­о­нал­ном ни­воу углавном по­сто­ји и може се пратити његова приме­на. И­пак, ов­де има вр­ло значајних иза­зо­ва, као што су фун­к­ци­о­ни­са­ње са­ве­та за ме­ђу­на­ци­о­нал­не од­но­се и остваривање ко­лек­тив­них ма­њин­ских пра­ва по­пут пра­ва на упо­тре­бу је­зи­ка и пи­са­ма ми­мо те­ри­то­ри­је АП Во­ј­во­ди­не.

У по­г­ле­ду пра­ва при­пад­ни­ка на­ци­о­нал­них ма­њи­на на учешће у јавним по­словима, обез­бе­ђен је прав­ни ок­вир и од­ре­ђен на­чин остваривања афир­ма­тив­них ме­ра ко­је треба да обез­бе­де од­го­ва­ра­ју­ћу за­ступ­ле­ност у ор­га­ни­ма ЈЛС из­ме­на­ма За­ко­на о за­по­сле­ни­ма у ау­то­ном­ним по­кра­ји­на­ма и јед­ни­ца­ма ло­кал­не са­мо­уп­ра­ве и ус­ва­ја­њем две пратеће уред­бе, ко­је треба да омо­гу­ће, нај­пре, да на оним рад­ним мес­ти­ма ко­ја под­ра­зу­ме­ва­ју не­по­сред­ну ус­мену и пи­сану ко­му­ни­ка­ци­ју са гра­ђани­ма на је­зи­ци­ма на­ци­о­нал­них ма­њи­на, бу­ду за­по­сле­ни при­пад­ни­ци ма­њи­на ко­ји го­во­ре те је­зи­ке. За­бра­на за­по­ш­ља­ва­ња у јав­ном сек­то­ру, ко­ја је про­дужена до кра­ја 2020. го­ди­не, оте­жа­ла је или оне­мо­гу­ћила прак­ти­чно спро­во­ђе­ње ове ме­ре. Над­зор над при­ме­ном ме­ре ни­је уса­гла­шен из­ме­ђу АП за ПП 23 и АП за ма­њине.

У по­г­ле­ду пра­ва на упи­си­ва­ње лич­ног и­ме­на на је­зи­ку и право­пису на­ци­о­нал­не ма­њине МДУЛС је упу­ти­ло упу­тство свим ЈЛС, и ути­сак је да се оно приме­њу­је. За­ко­нс­ке ме­ре у по­г­ле­ду остваривања пра­ва на­ци­о­нал­них ма­њи­на у ус­ло­ви­ма ви­ше­је­зи­ч­но­сти, по­пут испи­си­ва­ња и­ме­на ор­га­на ЈЛС, ули­ца, тр­го­ва и насе­љених ме­ста и шта­па­ње ви­ше­је­зи­ч­них обра­за­ца и пу­бли­ка­ци­ја, спро­во­ди се кон­ти­ну­и­рано у АПВ, с об­зи­ром на системско уре­ђе­ње финансирања ЈЛС за ове потре­бе на по­кра­јин­ском ни­воу. Ви­ше­је­зи­чно обавештавање гра­ђана на ог­лас­ним таб­ла­ма, ин­тер­нет сај­то­ви­ма и шал­те­ри­ма ло­кал­не са­мо­уп­ра­ве да имају право да користе свој ма­тер­њи је­зик при­ли­ком кон­так­та са за­по­сле­ни­ма у ЈЛС ни­је посебно ис­так­ну­то у ве­ћи­ни ЈЛС у ко­ји­ма је ус­та­но­в­љена служ­бена упо­тре­ба ма­њин­ских је­зи­ка. Систематизовано место пре­во­дио­ца за је­зик на­ци­о­нал­не ма­њине у служ­бе­ној упо­тре­би немају све ЈЛС у ко­ји­ма су у служ­бе­ној упо­тре­би и ма­њин­ски је­зи­ци.

Мање развијене и лошије организоване ЈЛС у Србији које нису на територији АПВ немају приступ додатној финансијској подршци за ове мере, па је ниво остварености права, посебно на службену употребу језика и писама на знатно нижем нивоу, што угрожава правну сигурност и чини систем заштите мањинских права неконзистентним. Средства која се издвајају кроз Буџетски фонд за националне мањине додељују се искључиво организацијама цивилног друштва и установама путем конкурса и на основу пројеката, што чини финансирање непредвидивим за кориснике и делимично неефикасним јер не обезбеђује одрживост.

Значај посебних обука о правима и заштити националних мањина није препознат код ЈЛС, као ни одговорност и проактивност руководства у обезбеђивању обука за своје запослене. Већином није препознат значај који би међуопштинска сарадња у земљи и иностранству могла да има за унапређење положаја националних мањина.

У тренутку спровођења истраживања савети за међунационалне односе још увек нису основани и нису почели са радом у свим ЈЛС које имају ту обавезу према ЗЛС, иако је ова обавеза установљена још 2004. године. И након измена Закона у јуну 2018. начињених с циљем деполитизације савета, члан 98, који уређује услове за оснивање и деловање СМО, и даље изазива недоумице и проблеме у примени. Сам појам унапређења и заштите националне равноправности није разјашњен, а недовољно јасно одређене одредбе о активностима, саставу, трајању мандата и самосталности овог тела доводе у питање његову стварну улогу и домете.

У погледу примене члана 98. ЗЛС општа оцена је да је усклађеност локалних статута и одлука о оснивању са ЗЛС релативно добра, али постоји доста простора за напредак. Мањак иницијативе руководства органа ЈЛС у вези са успостављањем и активним функционисањем савета, не оправдава неизвршење или непотпуно извршење законске обавезе оснивања СМО. Пасивност СМО и мањак иницијативе да се утиче на одлуке локалне власти је још један показатељ слабих капацитета, али и недовољне промоције овог тела у ЈЛС, што је и онемогућило да се локално становништво више интересује за његов рад и изложи га јавној контроли. Средства за рад савета су обезбеђена у малом броју ЈЛС, док у неким ЈЛС није препознат значај финансирања рада савета.

Како би били испуњени европски стандарди заштите националних мањина и испуњене обавезе које је Србија преузела у процесу приступања ЕУ потребно је да:

- *Влада РС, МДУЛС и Савети за националне мањине обезбеде услове за равномерно остваривање мањинских права на територији целе земље, проценом потреба и могућности ЈЛС које нису на територији АПВ и развијањем адекватног система техничке и финансијске подршке национално мешовитим ЈЛС у Србији, посебно оним неразвијеним;*
- *Влада РС и ресорна министарства, за потребе наредног периода становништва, а ради адекватне примене позитивних мера заштите мањина у ЈЛС, обезбеде јуно остваривање персоналног принципа у примени мањинских права, односно слободно изјашњавање о националној припадности; да обезбеде да се ње и приликом спровођења још становништво*



обавезно обавештава о праву да се изјасни или не изјасни о националној припадности, о могућности пријављивања више од једне националности и о достујним позитивним мерама за припаднике мањина; да предузму додатне мере и обезбеде да њихом буду обухваћене све ромске породице и сви грађани без личних докумената како би остварили ово право, као и друга права и подршку који им припадају на основу закона; да омогуће да припадници мањина учествују у свим фазама припреме и спровођења пописа;

- МДУЛС и СКГО израде анализу ефеката Уредбе о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у делу који се односи на афирмативне мере запошљавања припадника националних мањина у ЈЛС;
- ЈЛС, како би унапредиле остваривање права на употребу мајерњег језика националних мањина, унапреде своје интерне презентације тако да сви или већина садржаја буду достујни на језицима свих националних мањина које живе у значајном броју у ЈЛС, а да минимум услова буде службена употреба мајинског језика у ЈЛС; да обрасци на језицима мањина у овим ЈЛС буду достујни на интерној презентацији, као и на шалтерима ЈЛС; да ЈЛС израде и видно истакну вишејезична обавештења о томе који су језици у службеној употреби и која права произлазе из тога (право на обраћање републичким органима о износу ЈЛС, право на вођење уједног постојања на језику мањине и др.) и то у уједним историјама ЈЛС (ојасне табле, шалтери) и на интерној презентацији и тамо где то није учињено сјашутом ЈЛС појашу обавезу обавештавања странке о праву на вођење уједног постојања и на језику националне мањине и коришћење језика мањине у уједном постојању у складу са чланом 13. и чланом 16. Закона о службеној употреби језика и писма и обезбеде да се поучавање грађана о праву да користе мајерњи језик у уједном постојању пред органима ЈЛС доследно примењује;
- МДУЛС, на иницијативу СКГО, а до наредних измена и дојана ЗЛС да поучавање члана 98. ЗЛС у форми мишљења, а посебно у поједу:
  - ближе одређења појма (остваривања, заштите и унапређења) националне равноправности;
  - примера активности остваривања, заштите и унапређења националне равноправности, односно примера предлоја и сјавова које усваја СМО;
  - дужине трајања мандата СМО, у поједу функционалне самосталности у односу на скупштинску ЈЛС;
  - бројног односа чланова СМО, кроз пример и довођењем у везу са начином доношења одлука (консензусом);
  - ближе одређења појма самосталног радног тела у односу на сјална и привремена тела скупштинске ЈЛС;
- МДУЛС спроводе додатни надзор над применом члана 98. и посебно обраћају пажњу на сам постојање предлојања и избора чланова, сјавова, трајања мандата и активности СМО;

- *ЈЛС ускладе сјатајуће и одлуке о оснивању СМО и умесно одредбе „радно тело скупштинине” унесу „самостално радно тело Општине/Града...”; ускладе сјатајуће, одлуке о оснивању СМО и сходно донесу решења о именовању чланова СМО на мандат који није 4 године; да ЈЛС које то нису учиниле сјатајућима и одлукама о оснивању СМО забране избор одборника у састав СМО; ЈЛС које су формирале СМО обезбеде да се тумачење остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности тумачи широко и да извршни органи и локални парламенти редовно шаљу предлоге одлука на предходно мишљење СМО (измене сјатајућа, одлуке о буџету и др.); да оне ЈЛС које то нису учиниле, а имају обавезу према члану 98. ЗЛС оснују СМО и да, укључујући све национално мешовите ЈЛС, континуирано обезбеђују финансијска, материјална и техничка средства за рад СМО;*
- *СМО почну да скупштини ЈЛС достављају шестомесечне извештаје о свом раду на размишљање и да, поред мишљења на предлоге акција (које би скупштина требало да размишља на јавним седницама), размишљење које све сјавове и предлоге би СМО могли да усвајају с циљем унапређења међунационалних односа;*
- *ЈЛС и СМО промовишу постојање и рад ових тела и да редовно комуницирају са локалним заједницама кроз скупове и догађаје и мотивишу чланове заједнице да се укључе у рад и праћење рада ових тела.*

## 5. БИБЛИОГРАФИЈА

### 5.1. Публикације и приручници

- *Абецеда љрава Европске уније*, Борхарт, Клаус-Дитер, Европска унија 2010.
- *Учешће националних мањина у друштвеном и ђолийичком живољу Србије*, Ђорђевић, Љ. и други, Центар за истраживање етницитета, Београд 2018.
- *Водич за координаторе за ромска ђиљања и службенике у локалним самоуправама који ђрајће инклузију Рома на локалном нивоу*, Ђурић В. и други, ОСЦЕ, Београд 2016.
- *Водич за боље и квалитетније остваривање мањинских ђрава на локалном нивоу*, Француски, Г. и др., Центар за регионализам, Нови Сад 2009.
- *Годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2018. годину*; доступни на: <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>.
- *Јачање ђородица из осетљивих ђрупа – Пољег на мољћносћи*, Уницеф, Београд 2018; доступно на: <https://www.unicef.org/serbia/publikacije/jacanje-porodica-iz-osetljivih-grupa>.
- *Приручник за сировођење антидискриминационих ђройиса*, Јанковић Б. и Крстић И., Повереник за заштиту равноправности, Београд 2018; доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/prirucnik-antidiskriminacionih-propisa/>.
- *Анализа ђримене сђрајћеице ђревенције и зашћићије од дискриминације за ђериод 2014–2018. ђодине*, Јовановић, В. и Бекер, К., Београд, јун–октобар 2017. године; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19990>.
- *Држава блајосћања у земљама Зајадној Балкана*, Матковић, Г., Центар за социјалну политику, Београд, 2018.
- *Мељуошћинска сарадња у Србији: мољћносћи и изазови*. СКГО, Београд 2010.
- *Анализа ђравној оквира и акћуелној сћајуса и ђправе ђедајошких асисћенација*, Миливојевић, З., Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, Београд 2015.
- *Новине у ђрејоворима, Пројовори о ђрејоворима*, Београдска отворена школа, 2019.
- *Водич за ђрмену антидискриминационој законодавсћива у ђроцесу креирања ђройиса на локалном нивоу*, Пајванчић, М., Повереник за заштиту равноправности, Београд 2014; доступно на: [http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/download/vodic\\_antidiskriminacija\\_cir\\_cip.pdf](http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/download/vodic_antidiskriminacija_cir_cip.pdf).

- *Ка чланстиву Србије у ЕУ – Улога локалних самоуправа и Сталне конференције градова и општина у европским уговорима*, Павловић, М. Владимир, СКГО, Београд 2013.
- *Попис становништва 2016*; доступно на сајту Републичког завода за статистику: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/popis/popis-2011/>.
- *Практикум за заштити од дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности, Београд 2012.
- *Преоварачка поглавља – 35 корака ка Европској Унији*, Друго, измењено и допуњено издање, Информациони центар ЕУ у Београду, 2015.
- *Утицај усклађивања прописа у оквиру европског поглавља 23 (Правосуђе и основна права) на локалну самоуправу у Републици Србији – Полазна анализа и препоруке*, Радић Милосављевић, И., СКГО, Београд 2016.
- *Студија о примени Закона о забрани дискриминације*, Рељановић М., YUCOM, Београд 2017.
- *Водич за припрему, буџетирање и праћење локалног акционог плана за инклузију Рома*, Селаковић, С. и др., СКГО, Београд 2017.
- *Слобода да одлучујемо сами – Шта стварије особе говоре о својим правима на аутономију и независност, дугогодишњу и иницијативну негу*, HelpAge International и Црвени крст Србије, Београд 2018.
- *Појмовник ЕУ*, Медовић В. ур., Делегација Европске уније у Републици Србији, Београд 2018.
- *Присвојити правди и беслајна правна помоћ у Србији – изазови и реформе*, Вуковић, Д. и др., YUCOM, Београд 2013; доступно на: [http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija\\_103\\_9/1363187570\\_GSO\\_BPP%20veliki%20\\_web.pdf](http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GSO_BPP%20veliki%20_web.pdf).

## 5.2. Извештаји, мишљења и препоруке

- *Алтернативни извештај Комисије за елиминацију свих облика дискриминације жена о дискриминацији старијих жена у Републици Србији*, Удружење Снага пријатељства – Амиту, Београд 2018; доступно на: <http://www.amity-yu.org/wp-content/uploads/2018/07/AmityAlternativni-Izvestaj-o-diskriminaciji-starijih-zena-u-Srbiji.pdf>.
- *Четири годишњи Извештај о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима који се односи на период 2013–2015*, који је усвојила Влада Републике Србије на седници одржаној 31. октобра 2017.
- *Четири годишњи Извештај о примени Оквирне конвенције за заштити националних мањина*, достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције, Београд, септембар 2018.
- *Четири годишњи мишљење Саветодавног комитета о спровођењу оквирне конвенције за заштити националних мањина у Србији од октобра 2019*; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.

- Извештај о примени програма реформи политике запошљавања и социјалне политике ЕСПП у процесу приступања ЕУ; доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-izvestaj-o-primeni-programa-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-esrp-u-procesu-pristupanja-eu-za-2016-i-2017-godinu/>.
- Извештај о стању институционалних капацитета, запошљивости урочених група и социјалној заштити у 34 градова и општина у Србији, Центар за социјалну политику и Центар за истраживање јавних политика, Београд 2016; доступно на: [http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48\\_833232\\_ep-izvestaj-o-stanju-institucionalnih-kapaciteta-oktobar-2016.pdf](http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48_833232_ep-izvestaj-o-stanju-institucionalnih-kapaciteta-oktobar-2016.pdf).
- Извештај о спровођењу АП за ПП 23 за 3. и 4. квартал 2018; доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.
- Извештај о примени Програма реформи политике запошљавања; доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-izvestaj-o-primeni-programa-reformi-politike-zaposljavanja-i-socijalne-politike-esrp-u-procesu-pristupanja-eu-za-2016-i-2017-godinu/>.
- Извештај о раду Владе за 2018. годину, Влада Републике Србије; доступно на: [http://www.gs.gov.rs/doc/IZVESTAJ\\_O\\_RADU\\_VLADE\\_ZA\\_2018.pdf](http://www.gs.gov.rs/doc/IZVESTAJ_O_RADU_VLADE_ZA_2018.pdf).
- Извештај о спровођењу АП за ПП 23 за 3. и 4. квартал 2018, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26471/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>.
- Коментари Републике Србије о четвртом мишљењу Саветодавној комисији о спровођењу оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Србији; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.
- Коментари Републике Србије о четвртом мишљењу Саветодавној комисији о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Србији; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22333>.
- Мишљење с препоруком Заштитника грађана Града Зрењанина број ОМБ 6/11-О; доступно на: [http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Zastitnik%20gradjana/SavetSkupstniGradaZrenjanina\\_07-03-2011.pdf](http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Zastitnik%20gradjana/SavetSkupstniGradaZrenjanina_07-03-2011.pdf).
- Мишљење Повереника за заштиту равноправности бр. 07-00-1328/2018-02; доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2019/05/1135-18-M.P.-po-pritu%C5%BE.-protiv-O%C5%A0-OUBujanovac-i-MPNTR-zbog-segregacije-romske-dece-u-oblasti-obrazovanja.doc>.
- Мишљење Заштитника грађана на Нацрт закона о заштити права лица са менталним сметњама, корисника услуга смештаја у социјалној заштити (4110-19/2019).
- Мишљење Заштитника грађана Републике Србије, број 16-4370/13 из 2014.
- Мишљење Заштитника грађана Републике Србије из септембра 2019; доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/6286-ishlj-nj-zsh-i-ni-gr-d-n-n-cr-z-n-pr-vi-d-i-z-sh-i-ni-u-pr-v-d>.

- *Non-paper о тиренутином ситану у иоилавлџима 23 и 24 за Србију, новембар 2019; доступно на: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/non\\_paper\\_23\\_24/non\\_paper\\_pg\\_23\\_24\\_19\\_sr.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_pg_23_24_19_sr.pdf).*
- *Посебан извештиј о савеитима за међунационалне огносе, Зашиитиитник ирађана, Београд 2017; доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5371-p-s-b-n-izv-sh-s-v-i-z-dun-ci-n-ln-dn-s>.*
- *Посебан извештиј Зашиитиитника ирађана о сировођеу ситратиеије за социјално укључивање Рома и Ромкиња, Заштитник грађана Републике Србије, Београд 2019; доступно на: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6359/ZAstitnik%20socialno%20ukljucivanje%20roma%2020191129c.pdf>.*
- *Препорука СМ/RecChL(2019)2 Комитета министара о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима од стране Србије усвојена од стране Комитета министара, дана 4. априла 2019. године; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/22070>.*
- *Препорука Граду Крагујевцу због дискриминације ОСИ; Доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-gradu-kragujevcu-i-narodnoj-biblioteci-v-k-u-kragujevcu-za-ostvarivanje-ravnopravnosti-po-osnovu-invaliditeta-u-oblasti-pruzanja-usluga/>.*
- *Препорука мера Повереника за заштиту равноправност Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (бр. 021-00-522/2019-02).*
- *Редовни иодитињи извештиј Повереника за зашиитиу равноиравности за 2018. иодину; доступно на: <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/07/RGI.pdf>.*
- *Трећи национални извештиј о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији – Преилед и ситане социјалне искључености и сиромаштва за иериод 2014–2017. иодине са ириоритетима за наредни иериод, Влада Републике Србије, Београд, доступно на: [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci\\_nacionalni\\_izvestaj\\_o\\_socijalnom\\_ukljucivanju\\_i\\_smanjenju\\_siromastva\\_2014%E2%80%932017.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci_nacionalni_izvestaj_o_socijalnom_ukljucivanju_i_smanjenju_siromastva_2014%E2%80%932017.pdf).*
- *Трећи иериодични извештиј Србије о иримени Међународној иактиа о економским, социјалним и културним иравима, април 2019; доступно на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19967>.*

### 5.3. Правни акти и документи јавних политика

- *Акциони план за остваривање права националних мањина, Влада Републике Србије, 3. март 2016.*
- *Council recommendation on effective Roma integration measures in the member states, Employment, social policy, health and consumer affairs council meeting Brussels, 9 and 10 december 2013; доступно на енглеском језику на: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf).*

- Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. о спровођењу начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и рада.
- Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености: Европски оквир за социјалну и територијалну кохезију; доступно на хрватском језику на: <https://epale.ec.europa.eu/hr/resource-centre/content/evropska-platforma-za-borbu-protiv-siromastva-i-socijalne-iskljucenosti?page=0%2C0%2C0%2C8>.
- Европска стратегија за особе са инвалидитетом за период 2010–2020: обновљено опредељење за Европу без препрека – SEC(2010) 1323 – SEC(2010) 1324, Европска Комисија, Брисел, 15. 11. 2010. године (COM (2010) 636 final).
- Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НПААА) – трећа ревизија, фебруар 2018. године; доступно на: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/nraa/nraa\\_2018\\_2021.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2018_2021.pdf).
- Одлука о образовању савета за унапређење положаја Рома и спровођење декаде укључивања Рома („Сл. гласник РС”, бр. 46/13).
- Одлука о оснивању Савета за међунационалне односе („Сл. гласник Пчињског округа”, бр. 36/08 и „Сл. гласник Града Врања”, број 21/15 – др. одлука).
- Одлука о расподели средстава из Буџетског фонда за националне мањине у 2019 години, МДУЛС (401-00-00476/2019-27).
- Одлука уставног суда ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у „Сл. гласнику РС”, број 20/14 од 21. фебруара 2014. године.
- Оквирна конвенција за заштиту националних мањина („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/98).
- Општи програм обуке запослених у јединицама локалне самоуправе за 2019. годину, МДУЛС; доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Opsti-program-obuke-JLS-2019.pdf>.
- Пословник Народне скупштине („Сл. гласник РС”, број 20/12).
- Пословник Владе („Сл. гласник РС”, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14).
- Повеља Европске уније о основним правима (2007/С 303/01).
- Правилник о ближим критеријумима за препознавање облика дискриминације од стране запосленог, детета, ученика или трећег лица у установи образовања и васпитања („Сл. гласник РС”, бр. 22/16 и 65/18).
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите („Сл. гласник РС”, бр.42/13).
- Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету, ученику и одраслом („Сл. гласник РС”, број 80/18).
- Правилник о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама („Сл. гласник РС”, број 22/15).

- Преговарачка позиција Републике Србије у оквиру Међувладине конференције о приступању Републике Србије Европској унији за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права”, Београд 2016; доступно на: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_23\\_pregovaracka\\_pozicija\\_srbije.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_23_pregovaracka_pozicija_srbije.pdf).
- Преводи пречишћених верзија Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, доступно на интернет презентацији Министарства за европске интеграције: <http://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1914/189/335/detaljnije/konsolidovana-verzija-ugovora-o-eu-i-ugovora-o-funkcionisanju-eu-dostupna-i-na-srpskom-jeziku/>.
- Први нацрт ревидираног Акционог плана за Поглавље 23; доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26438/prvi-nacrt-revidiranog-ap-pg23-izmenjen-na-osnovu-komentara-organizacija-civilnog-drustva.php>.
- Програми обуке руководилаца у јединицама локалне самоуправе за 2020. годину, МДУЛС; доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/svojeni-programi-strucnog-usavrsavanja-za-2020-godinu/?script=lat>.
- Ревизија АП за ПП 23, доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26438/prvi-nacrt-revidiranog-ap-pg23-izmenjen-na-osnovu-komentara-organizacija-civilnog-drustva.php>.
- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране; доступно на: <http://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/sporazum-o-stabilizaciji-i-privruzivanju/>.
- Стратегија развоја образовања до 2020, Влада Републике Србије.
- Стратегија Савета Европе о правима детета за период 2016–2021, усвојена од стране Комитета министара Савета Европе 2. марта 2016.
- Стратегија за социјално укључивање Рома у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године.
- Стратегије о проширењу ЕУ из 2018. године – Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans. Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final.
- Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период 2014–2018, Влада Републике Србије.
- Универзални периодични преглед Савета за људска права УН, документа за Србију, доступно на: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RSindex.aspx>.
- Уредба о критеријумима за доношење акта о мрежи јавних средњих школа („Сл. гласник РС”, број 21/18).
- Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, број 88/16).
- Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити („Сл. гласник РС”, број 18/16).



- Уредба о поступку расподеле средстава из буџетског фонда за националне мањине („Сл. гласник РС”, број 22/16).
- Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, број 95/16).
- Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Сл. гласник РС”, број 104/14).
- Устав Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 98/06).
- Закон о бесплатној правној помоћи („Сл. гласник РС”, број 87/18).
- Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17).
- Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18).
- Закон о државној управи („Сл. гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон).
- Закон о финансијској подршци породици са децом („Сл. гласник РС”, бр. 113/17 и 50/18).
- Закон о личној карти („Сл. гласник РС”, број 30/01).
- Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 9/02, 33/04, 135/04 и 62/06 – др. закон).
- Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).
- Закон о матичним књигама („Сл. гласник РС”, бр. 20/09, 145/14 и 47/18).
- Закон о националним саветима националних мањина („Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС, 55/14 и 47/18).
- Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС”, број 18/16).
- Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС”, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 10/19 и 27/18 – др. закон).
- Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 и 37/19 – др. закон).
- Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 88/16, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон и 86/19 – др. закон).
- Закон о планском систему Републике Србије („Сл. гласник РС”, број 30/18).
- Закон о посредовању у решавању спорова („Сл. гласник РС”, број 55/14).
- Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09).
- Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/98).
- Закон о правима пацијената („Сл. гласник РС”, број 45/13).
- Закон о прекршајима („Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – одлука УС).

- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са протоколом број 11, протокола уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 4 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у конвенцију и први протокол уз њу, протокола број 6 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, протокола број 7 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, протокола број 12 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и протокола број 13 уз конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15).
- Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори”, број 18/05).
- Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Сл. лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97).
- Закон о Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава („Сл. гласник РС”, бр. 68/2015 и 79/2015 – испр.).
- Закон о службеној употреби језика и писама („Сл. гласник РС”, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 – испр.).
- Закон о социјалној заштити („Сл. гласник РС”, број 24/11).
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС”, бр. 33/06 и 13/16).
- Закон о средњем образовању и васпитању („Сл. гласник РС”, бр. 95/18 и 91/19).
- Закон о територијалној организацији Републике Србије („Сл. гласник РС”, бр. 129/07, 18/16 и 47/18).
- Закон о употреби знаковног језика („Сл. гласник РС”, број 38/15).
- Закон о забрани дискриминације („Сл. гласник РС”, број 22/09).
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Сл. гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 95/18 и 113/17 – др. закон).
- Закон о заштити лица са менталним сметњама („Сл. гласник РС”, број 45/13).
- Закон о заштити права и слобода националних мањина („Сл. лист СРЈ”, број 11/02, „Сл. лист СЦГ”, број 1/03 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС”, бр. 72/09 – др. закон, 97/13 – одлука УС и 47/18).

## 6. ПРИЛОЗИ

### 6.1. Упитник 1: недискриминација и осетљиве групе

**1. Које од наведених локалних стратегија / акционих планова су на снази у општини/граду?**

- ЛАП за социјално укључивање / унапређење положаја Рома и Ромкиња
- Стратегија/ЛАП за унапређење положаја особа са инвалидитетом
- ЛАП за децу
- Локална стратегија о старењу
- Стратегија/ЛАП развоја социјалне заштите

Молимо, доставите нам наведене документе уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

**2. Навести за сваки од наведених докумената тело или функцију која је задужена за праћење спровођења (мониторинг):**

- ЛАП за социјално укључивање / унапређење положаја Рома и Ромкиња:  
\_\_\_\_\_
- ЛАП за унапређење положаја особа са инвалидитетом: \_\_\_\_\_
- ЛАП за децу: \_\_\_\_\_
- Локална стратегија о старењу: \_\_\_\_\_
- Стратегија/ЛАП развоја социјалне заштите: \_\_\_\_\_

**3. За које од докумената из претходног питања је спроведено вредновање учинка (евалуација)?**

Унети назив докумената који су наведени у претходном питању, датум евалуације и евалуатора – ко је вршио евалуацију:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам извештаје о евалуацији наведених докумената уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

4. За које од докумената наведених у претходним питањима је извештај о евалуацији разматран на седници Скупштине или другог тела општине/града током 2018. и 2019.?

Назив докумената и датуми седница:

– \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_

5. Колико запослених у општини/граду је током 2018. и 2019. прошло обуку у области стратешког управљања (стратешко планирање, мониторинг и евалуација) и на којим су радним местима?

Назив обуке, спроводилац – број запослених према радном месту 2019:

– \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_

2018:

– \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_  
 – \_\_\_\_\_

Уколико нико од запослених није прошао такву обуку у наведеном периоду, унети коментар: \_\_\_\_\_

6. Који од наведених савета/тела су основани у општини/граду?

- Савет за социјална питања/заштиту/политику (година оснивања): \_\_\_\_\_
- Савет за (укључивање) Роме и Ромкиње (година оснивања): \_\_\_\_\_
- Савет за Особе са инвалидитетом (година оснивања): \_\_\_\_\_
- Савет за старије особе (година оснивања): \_\_\_\_\_
- Савет/тим за децу / права детета (година оснивања): \_\_\_\_\_

Коментар: \_\_\_\_\_

**7. За које од наведених савета/тела су обезбеђена средства за рад у буџету општине/града или из другог извора током 2018. и 2019?**

За 2019. (навести тело, износ и извор средстава):

— \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_

За 2018. (навести тело, износ и извор средстава):

— \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_

Коментар: \_\_\_\_\_

**8. Који од наведених механизма су установљени у општини/граду?**

- Канцеларија за ромска питања (година): \_\_\_\_\_
- Локални координатор за ромска питања (година): \_\_\_\_\_
- Мобилни тим за инклузију Рома (година): \_\_\_\_\_
- Здравствена медијаторка (година): \_\_\_\_\_
- Интерресорна комисија (година): \_\_\_\_\_

Коментар: \_\_\_\_\_

**9. За који од механизма из претходног питања су из буџета општине/града или из другог извора обезбеђена средства у 2018. и 2019. години?**

За 2019. (механизам, износ и извор средстава):

— \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_

За 2018. (механизам, износ и извор средстава):

— \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_  
 — \_\_\_\_\_

Уколико нису, унети коментар: \_\_\_\_\_

**10. По ком основу су ангажовани здравствени медијатор и координатор за ромска питања (уколико су установљене ове функције у општини/граду):**

- Основ ангажовања координатора за питања Рома (уговор о раду или други основ, навести који): \_\_\_\_\_
- Основ ангажовања здравствене медијаторке (уговор о раду или други основ, навести који): \_\_\_\_\_

**11. Колико запослених у општини/граду је током 2018. и 2019. прошло обуку у области недискриминације и права осетљивих група и на којим су радним местима?**

Назив програма обуке, спроводилац обуке – број запослених према радном месту

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Ако нико од запослених није прошао такву обуку у наведеном периоду, навести разлоге: \_\_\_\_\_

**12. Да ли је општина/град током 2018. и 2019. године остварила сарадњу са другим јединицама ЈЛС у земљи у смислу члана 88. Закона о локалној самоуправи, у областима спречавања дискриминације и унапређења положаја осетљивих група?**

Остварена је сарадња са (партнери): \_\_\_\_\_

Кратак опис сарадње: \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам споразуме о сарадњи уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

Уколико није, унети коментар: \_\_\_\_\_

**13. Да ли је општина/град током 2018. и 2019. године успоставила сарадњу са ЈЛС из друге државе, у складу са чланом 88б Закона о локалној самоуправи у областима спречавања дискриминације и унапређења положаја осетљивих група?**

Остварена је сарадња са (партнери): \_\_\_\_\_

Кратак опис сарадње: \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам споразуме о сарадњи уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

Уколико није, унети коментар: \_\_\_\_\_

**14. Да ли је општина/град током 2018. и 2019. у буџету, или из другог извора обезбедила средства за активности организација цивилног друштва у областима спречавања дискриминације и унапређења положаја осетљивих група?**

За 2019. (назив организација, опис активности и износ и извор средстава):

\_\_\_\_\_

За 2018. (назив организација, опис активности и износ и извор средстава):

\_\_\_\_\_

Уколико средства нису обезбеђена, унети коментар: \_\_\_\_\_

**15. Да ли ЈЛС има важећу Одлуку о социјалној заштити?**

Уколико има, унети датум усвајања: \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам Одлуку уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

Уколико нема, навести разлоге: \_\_\_\_\_

**16. Које услуге социјалне заштите су биле реализоване у 2018. и 2019. години (додати поља уколико је потребно)?**

2019:

Назив услуга и износ и извор обезбеђених средстава: \_\_\_\_\_

2018:

Назив услуга и износ и извор обезбеђених средстава: \_\_\_\_\_

**17. Да ли су просветни инспектори прошли обуке за препознавање и поступање у случају дискриминације (остваривање заштите права детета и ученика и обезбеђивања заштите детета, ученика и запосленог од дискриминације, као и понашања које вређа углед, част или достојанство) током 2018. и 2019. године (додати поља уколико је потребно)?**

Назив програма обуке, спроводилац обуке – број запослених:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико нико од запослених није прошао такву обуку у наведеном периоду, навести разлоге: \_\_\_\_\_

**18. Да ли су у општини/граду током 2018. и 2019. године извођени радови на адаптацији, санацији и реконструкцији објеката за јавно коришћење у складу са техничким стандардима приступачности, како би услуге биле приступачне особама са инвалидитетом?**

Навести спроведене мере, износ и извор средстава обезбеђених за ове намене:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико нису, навести разлоге: \_\_\_\_\_

**19. Колико запослених у општини/граду је прошло обуку у области издавања дозвола и грађевинског инспекцијског надзора у складу са техничким стандардима приступачности током 2018. и 2019?**

Назив програма обуке, спроводилац обуке – број запослених према радном месту:

2019: \_\_\_\_\_

2019: \_\_\_\_\_

Уколико нису, навести разлоге: \_\_\_\_\_

**20. Да ли је општина/град ускладила акте о систематизацији радних места у органима са чланом 13. став 6. Закона о локалној самоуправи – административни капацитети за праћење процеса европских интеграција?**

Уколико јесте, навести радно место: \_\_\_\_\_

Уколико није, унети коментар: \_\_\_\_\_

**21. Колико запослених у општини/граду је током 2018. и 2019. прошло обуку у области основа Европске уније и европских интеграција?**

Назив програма обуке, спроводилац обуке – број запослених према радном месту:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико нису, унети коментар: \_\_\_\_\_



## 6.2. Упитник 2: националне мањине

1. **Да ли је општина/град основала савет за међунационалне односе?**  
Година доношења Одлуке о оснивању Савета: \_\_\_\_\_  
Уколико није, наведите разлоге: \_\_\_\_\_  
Молимо доставите нам Одлуку уношењем линка ка интернет страници или слањем електронске поште на...
2. **Мандат чланова/чланица актуелног или последње формираног савета траје:**  
Навести колико година: \_\_\_\_\_  
Молимо, доставите нам решење/акт о именовању чланова и чланица Савета уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...
3. **Састав Савета – број чланова/чланица према националној припадности (унети бројну вредност поред представника/представница српског народа и националних мањина који су чланови/чланице Савета):**
  - Срби
  - Мађари
  - Роми
  - Бошњаци
  - Хрвати
  - Бугари
  - Власи
  - Буњевци
  - Словаци
  - Румуни
  - Црногорци
  - Друго
4. **Чланове и чланице Савета предложили су (унети назив тела/организације/органа који су у поступку избора предложили представнике/представнице српског народа и националних мањина који су чланови/чланице Савета):**
  - Срби
  - Мађари
  - Роми
  - Бошњаци
  - Хрвати
  - Бугари

- Власи
- Буњевци
- Словаци
- Румуни
- Црногорци
- Друго

**5. Који су услови/ критеријуми примењени приликом предлагања и избора чланова и чланица актуелног Савета?**

\_\_\_\_\_

**6. Да ли су у буџету општине/града или из других извора обезбеђена средства за рад Савета за 2018. и 2019.?**

Уколико јесу, навести износ и извор средстава:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико нису, навести разлоге: \_\_\_\_\_

**7. Да ли се скупштина општине/града током 2018. и 2019. изјашњавала о ставовима и предлозима Савета, у складу са чланом 98. став 10. Закона о локалној самоуправи?**

Уколико јесте, навести датуме седница на којима су ставови и предлози Савета разматрани:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге (нпр. Савет није достављао наведена акта):

\_\_\_\_\_

**8. Да ли је скупштина општине/града разматрала шестомесечне извештаје Савета, у складу са чланом 98. став 10. Закона о локалној самоуправи?**

Уколико јесте, наведите, датуме седница на којима су разматрани извештаји Савета:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам извештаје Савета уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

Уколико није, навести разлоге (нпр. Савет није доставио извештај):

\_\_\_\_\_

9. Да ли су током 2018. и 2019. скупштина и извршни органи општине/града достављали Савету предлоге одлука које се тичу националне равноправниости на претходно мишљење, у складу са чланом 98. став 10. Закона о локалној самоуправи?

Уколико јесу, навести називе одлука:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Уколико нису, навести разлоге: \_\_\_\_\_

10. Да ли је Савет, покретао поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта Скупштине, у складу са чланом 98. став 12. Закона о локалној самоуправи?

Уколико јесу, навести називе оспораваних аката:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

11. Да ли је Савет покретао поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта Скупштине са Статутом?

Уколико јесте, навести назив оспораваних аката:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

12. Да ли су запослени у општини/граду током 2018. и 2019. похађали програме обуке у области остваривања права националних мањина?

Уколико јесу, навести назив и спроводиоца програма обуке и радна места запослених и број извршилаца: \_\_\_\_\_

Уколико нису, навести разлоге: \_\_\_\_\_

13. Да ли је општина/град током 2018. и 2019. остварила сарадњу са другим јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у земљи, на основу члана 88. Закона о локалној самоуправи, у областима остваривања права националних мањина?

Уколико јесте, навести партнере: \_\_\_\_\_

Кратак опис сарадње: \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам споразуме о сарадњи уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

14. Да ли је општина/град током 2018. и 2019. године успоставила сарадњу са ЈЛС из друге државе, у складу са чланом 886 Закона о локалној самоуправи у областима остваривања права националних мањина?

Уколико јесте, навести партнере: \_\_\_\_\_

Кратак опис сарадње: \_\_\_\_\_

Молимо, доставите нам споразуме о сарадњи уношењем линка ка интернет страници у поље испод или слањем електронске поште на имејл адресу...

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

15. Да ли су у буџету општине/града за 2018. и 2019. обезбеђена средства за делатности Националних савета националних мањина, у складу са чланом 115. Закона о националним саветима националних мањина (одговорити уколико су испуњени услови из става б. наведеног члана закона)?

Уколико јесу, навести износ средстава за:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико нису, навести разлоге: \_\_\_\_\_

16. Да ли су у Вашој општини/граду или у насељеном месту у службеној употреби језик и писмо националне мањине?

Уколико јесу, наведите који језици: \_\_\_\_\_

17. Да ли је у просторијама општине/града, на видном месту, истакнуто обавештење да грађани имају право на службену употребу језика националних мањина у комуникацији/контакту са органима и службама ЈЛС?<sup>381</sup>

Уколико је обавештење доступно у електронској форми, молимо доставите нам електронском поштом на имејл адресу ... или унесите линк ка интернет страници: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

18. Да ли је током 2018. и 2019. у општини/граду омогућено вођење управног поступка пред органима/службама општине/града на језику националне мањине?

Број решених захтева за вођење управног поступка на језику мањине – језик мањине:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

381 Молимо, одговорите на наредна питања уколико су у општини/граду за целу територију или за одређена насељена места установљени мањински језик/језици и писма као равноправни у службеној употреби.

19. Да ли је у општини/граду омогућено остваривање права грађанки и грађана на обраћање државним органима на језику националне мањине преко општине/града, у складу са чланом 11. став 10. Закона о службеној употреби језика и писма?

Навести број решених захтева и језик мањине:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

20. Да ли је у општини/граду систематизовано радно место преводиоца за језик националне мањине у службеној употреби?

Уколико јесте, навести број извршилаца и за који језик:

\_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

21. Да ли је током 2018. и 2019. у општини/граду омогућен упис личног имена и накнадни упис личног имена у матичне књиге, као и издавање извода из матичних књига на језику и писму националних мањина?

Уколико јесте, навести број решених захтева за упис на језику националне мањине:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

22. Дали су током 2018. и 2019. у општини/граду спроведене мере унапређења система електронске управе за рад у условима вишејезичности?

Уколико јесу, навести спроведене мере, износ и извор средстава обезбеђених за ове намене:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

23. Да ли је током 2018. и 2019. у општини/граду спроведено превођење и штампање двојезичних образаца, службених гласила и других јавних публикација на језицима националних мањина у службеној употреби?

Уколико јесу, навести спроведене мере, износ и извор средстава обезбеђених за ове намене:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

24. Да ли је у општини/граду током 2018. и 2019. спроведено исписивање имена органа који врше јавна овлашћења, назив општине/града, насељених места, тргова и улица и других топонима на језицима националних мањина у службеној употреби, према њиховој традицији и правопису, у складу са чланом 11. став 4. Закона о службеној употреби језика и писма?

Уколико јесте, навести спроведене мере, износ и извор средстава обезбеђења за ове намене:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

25. Да ли је у општини/граду спроведено исписивање назива општине/града, насељених места, тргова и улица и других топонима и на језику националне мањине, према њеној традицији и правопису у складу са чланом 11. став 5. Закона о службеној употреби језика и писма?

Уколико јесте, навести спроведене мере, износ и извор средстава обезбеђења за ове намене:

2019: \_\_\_\_\_

2018: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге: \_\_\_\_\_

26. Да ли је у општини/граду током 2018. и 2019. у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места прибављено мишљење Савета за међунационалне односе, у складу са чланом 93. став 2. Закона о локалној самоуправи?

Уколико јесте, навести мере код којих је затражено и добијено мишљење Савета: \_\_\_\_\_

Уколико није, навести разлоге (нпр. није било мера у овом периоду, Савету је тражено мишљење, али није достављено итд.): \_\_\_\_\_

## 7. ИСКУСТВА ШВЕДСКЕ – ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ И ПРАВА СТАНОВНИШТВА У НЕПОВОЉНОМ ПОЛОЖАЈУ И НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

### 7.1. Преглед

Локалне власти су прва линија превенције и борбе против дискриминације и оне су фактор који грађанима омогућава да остваре своја права. Као доносиоци одлука, највећи послодавци, они који обезбеђују инфраструктуру, услуге, стамбено збрињавање и социјалну заштиту (нарочито у Шведској, где су локалне власти у већини случајева носиоци образовања и здравствене заштите), општине и региони морају у потпуности бити спремни када је земља у обавези да испуни своје међународне обавезе. Као што је случај и са Србијом, ове обавезе подразумевају читаву лепезу европских и конвенција и повеља УН које се односе на права детета, националних мањина, особа са инвалидитетом, родну равноправност и људска права уопште.

Локалне власти у Шведској имају висок степен аутономије у одлучивању када је реч о поштовању прописа и спровођењу националних стратегија. То доводи до низа различитих приступа на локалном и регионалном нивоу. Поштовање прописа делом се обезбеђује надзором, обуком, саветима и слично, што спада у делокруг државних агенција, а делом и формалним споразумима између државе и SALAR-а<sup>382</sup>, који подразумевају обезбеђивање додатних финансијских средстава за унапређење људских права, родне равноправности, менталног здравља и слично на локалном и регионалном нивоу.

Будући да се право на образовање, становање, здравље и културу односи готово на свакога, не изненађује да се пријаве случајева дискриминације појављују код локалних власти. Чак су и Уједињене нације истакле да није случај да све локалне власти разумеју своје обавезе, а ОЦД су позвале националну институцију

382 SALAR - *Swedish Association of Local Authorities and Regions (Sveriges kommuner och regioner)* – Шведска асоцијација локалних власти и региона

за заштиту људских права да побољша имплементацију на локалном нивоу. Имајући све то у виду, уочени неуспех у испуњавању међународних и европских обавеза може довести до ризика ограничавања локалне аутономије.

Ово је широко подручје и покрива права и статус неколико различитих група у широком спектру јавне политике. С обзиром на расположиви простор, у овом одељку не покушава се обухватити сваки релевантни закон, стратегија или иницијатива, већ се настоји описати шведски приступ и деловање локалних власти у том оквиру.

Тренд који влада на локалном нивоу налик је нечему што би се могло назвати интегрисаним приступом заснованом на правима, са стратегијом или програмом који се бави питањем права у свим сегментима рада локалне самоуправе (уместо посебног разматрања деце, особа са инвалидитетом итд.), са телом у седишту локалне управе (политички одбор уз подршку административне службе) одговорним за координацију и праћење.

Уопштено посматрано, локални представници ово подручје не сматрају једном од области у којима је чланство у ЕУ имало великог утицаја. Разлог за то делом почива у чињеници да је Шведска била претеча у неким областима правних тековина ЕУ, као што је родна равноправност. Стога, када је Шведска приступила ЕУ 1995. године, тадашње Поглавље 23 са својим многобројним референцама не само на законодавство ЕУ, већ и на међународне повеље и конвенције, није било део процеса придруживања. Може се рећи да би се одређена питања покренула и ако би актуелне земље чланице биле под истим степеном надзора у вези са овим темама као што је Србија данас.

## 7.2. Скорашњи прописи и друге мере у Шведској

*Устав Шведске* садржи основна начела недискриминације која се примењују на локалне власти, међу другим јавним установама. Глава 1, члан 2 Устава каже:<sup>383</sup>

Јавна овлашћења се врше под претпоставком једнаке вредности свих и слободе и достојанства појединца.

[...]

Јавне установе у обавези су да унапређују могућност да се свима омогући учешће и једнакост у друштву и да се осигура очување права детета. Јавне установе обавезују се на борбу против дискриминације лица на основу рода, расе, националног или етничког порекла, језичке или верске припадности, функционалне ометености, сексуалне оријентације, старости или других околности које утичу на појединца.

383 *Sveriges Riksdag*, Устав Шведске: Основни закони и Устав, 2016.



Постоји обавеза унапређивања могућности Лапонаца и етничких, језичких и верских мањина за очување и развој сопственог културног и друштвеног живота.

Изостављене ставке укључују улогу јавних установа у обезбеђивању „права на запошљавање, становање и образовање” и промоцију социјалне заштите и сигурности, повољних услова за добро здравље и одрживи развој (између осталог).

Глава 2 уређује основна права и слободе, укључујући и заштиту од дискриминације:

Члан 12. Ниједан правни акт или одредба не сме да имплицира неповољнији третман лица због припадања мањинској групи на основу етничког порекла, расе или других сличних околности, односно по основу сексуалне оријентације.

Члан 13. Ниједан правни акт или одредба не сме да имплицира неповољнији третман лица на основу рода, осим ако одредба не чини део напора за унапређење једнакости између мушкараца и жена, или се односи на обавезу служења војног рока или другу еквивалентну службену дужност.

Члан 19. садржи одредбе Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (које су уграђене и у националне законе). Обично се међународне конвенције одсликавају у изменама домаћег законодавства и кроз националне стратегије, акционе планове, и слично. Међутим, други недавни изузетак је Конвенција УН о правима детета, која је уграђена у домаће прописе Шведске од 1. јануара 2020. године. То значи да ће судови и други органи закона и реда морати да узимају у обзир права која проистичу из ове конвенције у свим предметима који се тичу деце. Држава намерава да прикупи искуства у овом делу пре него што крене у разматрање да ли да угради и друге ратификоване конвенције (као што је Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом) у законе Шведске.

Кључни пропис о забрани дискриминације је свеобухватни *Закон о дискриминацији из 2008. године*, који имплементира неколико директива ЕУ.<sup>384</sup> Он покрива дискриминацију на основу пола, трансродног идентитета или израза, етничке припадности, религије или другог облика вере, инвалидитета, сексуалне оријентације и старости. Њиме се штите појединци од дискриминације у широком опсегу области, од којих су за локалне власти нарочито важне области рада, образовања, здравствене заштите, социјалних служби, добара, услуга и становања, и контакти са јавним службеницима. Закон из 2015. године као вид дискриминације укључује и неадекватну приступачност (за особе са инвалидитетом).

384 *Diskrimineringslag* 2008:567, који имплементира директиве ЕУ о расној једнакости (2000/43/ЕЗ), једнакости у запошљавању (2000/78/ЕЗ), родној равноправности (2006/54/ЕЗ) и једнаком третману у добрима и услугама (2004/113/ЕЗ).

Последње измене и допуне из 2017. године донеле су значајне промене:

- сви послодавци и пружаоци образовних услуга морају да предузимају *активне мере* у борби против дискриминације по свих седам основа
- те мере, које покривају радне услове, плате, запошљавање и напредовање на послу, струковно усавршавање и равнотежу између рада и родитељства, морају се *документовати у писаној форми*
- послодавци морају да спроводе *још једну анкету о њиховим са њиховим њежицима на родним разликама у њиховим* (раније се спроводила на сваке три године).

У области националних мањина, кључни пропис је *Закон о националним мањинама и језицима мањина* из 2009. године.<sup>385</sup> Недавне измене и допуне, које су ступиле на снагу почетком 2019. године, захтевају од локалних власти да усвоје циљеве и смернице за рад у овој области. Неке одредбе примењују се у целој земљи на свих пет мањина – Јевреје, Роме, Лапонце, Шведске Финце и Торнедалце. У специфичним управним подручјима, а то је тренутно 99 од 290 општина, мањине имају право да користе свој језик у обраћању властима, а предшколско образовање и брига о старијим лицима обављају се на језику мањине.

Даљи предлози за јачање учења језика мањина (делом кроз измене закона о школама) тек долазе, и оне прате препоруке Већа министара Савета Европе у складу са Оквирном конвенцијом о заштити националних мањина.<sup>386</sup>

*Политика у вези са особама са инвалидитетом* Шведске одсликана је у неколико закона од значаја за локалне власти (поред Закона о дискриминацији). Закон о планирању и изградњи и подзаконска акта донета на основу овог закона прописују строге захтеве у погледу приступачности.<sup>387</sup> Закон о неповратним средствима за адаптацију стамбеног простора општинама прописује одговорност за обезбеђивање неповратних средстава за особе са инвалидитетом, чији стамбени простори требају адаптацију.<sup>388</sup> На основу Закона о јавном превозу, општине су одговорне за то да обезбеде да аутобуске и трамвајске станице буду приступачније. Закон о мобилним услугама прописује одговорност општина да обезбеде квалитетне мобилне услуге у општини, а некад и са другим општинама.<sup>389</sup> Законом о подршци и услугама за особе са одређеним функционалним сметњама општинама је прописана одговорност за пружање подршке, укључујући личну помоћ или стамбене просторе са подршком.<sup>390</sup>

У домену *старења*, поред одредби које се односе на старија и лица са инвалидитетом, општине су одговорне, и у складу са прописима о социјалним услугама,

385 *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk* (2009:724).

386 Видети: Министарство културе, Седми периодични извештај Шведске према Савету Европе о имплементацији Европске повеље о језицима региона и мањина, јун 2019. године, стр. 6.

387 *Plan-och bygglag* (2010:900).

388 *Lag (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag*.

389 *Lag (1997:736) om färdtjänst*.

390 *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

да помажу појединцима у проналажењу (и задржавању) смештаја, а онима који немају, да пруже и финансијску подршку. Такође су одговорне за планирање становања и обезбеђивање задовољавајућег снабдевања, ако је потребно, и преко општинских агенција за становање.<sup>391</sup> Овим се, међутим, појединцу не даје право да захтева смештај.

*Закон о локалној ујрави* (поглавље 2, члан 3) од локалних власти захтева да своје чланове третирају једнако, осим ако не постоје објективни разлози да то тако не буде.<sup>392</sup> Он такође садржи одредбе о члановима већа са инвалидитетом (напори да се осигура њихово равноправно учешће у пословању већа, надокнада путних трошкова). Недавном ревизијом (2017. године), изабраним представницима који врше своја овлашћења у пуном радном времену (или скоро пуном) омогућено је да узму родитељско (породиљско) одсуство.

Остали релевантни закони укључују законе о образовању, социјалним услугама и родитељском одсуству, затим кривични закон, који обухвата илегалну дискриминацију и злочине из мржње. Овде би се могло додати и неколико недавних измена и допуна који се односе на положај и статус угрожених група, на пример заштита од присилног брака и дечијег брака, кривичне одредбе о трговини људима и манипулисању малолетницима и угроженим одраслим особама, или гаранција ране интервенције за ученике којима је потребна подршка у предшколском и основном образовању.

Такође постоје многобројне *сйрашетије* и *акциони планови* у овој области, који укључују:

- Државну стратегију из 2016. године о националном раду у области људских права<sup>393</sup>; она полази од новог националног циља, усвојеног у Скупштини, с циљем да се осигура пуно поштовање међународних обавеза Шведске у домену људских права; она истиче потребу за структурираним и систематским радом на свим нивоима, и укључује споразум са SALAR-ом о људским правима, који се помиње у наредном одељку;
- Саопштење Владе из 2017. године, *Снаја, циљеви и средстви – феминистичка полиитика за родно равноправну будућност*<sup>394</sup>; оно дефинише циљеве политике родне равноправности, са уродњавањем као доминантном стратегијом; такође укључује и десетогодишњу националну стратегију спречавања и борбе против насиља мушкараца над женама, делом засновану на Конвенцији из Истанбула<sup>395</sup>;
- Државни закон из 2017. године, *Јачање јавне полиитике мањина* и Саопштење *Нови почетак за снажнију јавну полиитику мањина*, који заједно чине ревизију свеобухватне државне стратегије о јавној политици у области мањина<sup>396</sup>;

391 *Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*

392 *Kommunallag (2017:725).*

393 *Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter (Comm. 2016/17:29).*

394 *Makt, mål och myndighet (Comm. 2016/17:10).*

395 Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици.

396 *En stärkt minoritetspolitik* (државни закон 2017/18:1999) и *Nystart för en stärkt minoritetspolitik* (Comm. 2017/18:282).

- Нови национални циљ за јавну политику у области инвалидитета, усвојен у Скупштини 2017. године; са Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом као полазном тачком, тежи се постизању истих животних услова и пуног учешћа особа са инвалидитетом у друштву, на основу различитости; доприноси се већој родној равноправности и разматрању перспективе права детета;
- Национална стратегија за инклузију Рома за период 2012–2032. године, која укључује финансирање за развој активности општина Борес, Јевле, Ханинг, Стокхолм и Упсала, укључујући и побољшање у образовању.

Могу се такође поменути и недавно усвојени акциони планови, против, на пример, проституције и трговине људима, полног сакаћења девојчица и жена, и за једнаке плате у животном циклусу.

### 7.3. Мере за подстицање законодавног усаглашавања локалне самоуправе

У ширем смислу забране дискриминације, главна одговорност за надзор почива на *Омбудсману за једнакост*. Ова институција основана је 2009. године као државна агенција одговорна за праћење поштовања Закона о дискриминацији.<sup>397</sup> Уколико се открије постојање дискриминације, Омбудсман за једнакост у првом степену доноси необавезујућу одлуку према датој организацији. За око 1% уложених притужби, нарочито оних које се односе на питање принципа од стратешког значаја за велики број људи, Омбудсман за једнакост случај предаје суду.

Омбудсман за једнакост такође издаје смернице за локалне власти, школе и пружаоце услуга здравствене заштите (између осталих). Примери тих смерница који се налазе на интернет страници омбудсмана укључују:

- Приручник на 30 страна о „људским правима на домаћем терену”, инспиративно штиво за општине<sup>398</sup>
- Књигу на 124 стране о пријему у установе здравствене заштите, коју су заједнички објавили Омбудсман за једнакост, SALAR и Национални одбор за здравље и добробит
- Информативни летак и контролну листу за активне мере борбе против дискриминације у школама, као и информативни летак о сексуалном узнемиравању у школама.

<sup>397</sup> Омбудсман за једнакост преузео је од претходног посебног омбудсмана за етничку дискриминацију родну равноправност, права особа са инвалидитетом и дискриминацију на основу сексуалне оријентације.

<sup>398</sup> *Diskrimineringsombudsmannen, Mänskliga rättigheter på hemmaplan – inspiration för arbetet i kommunen* (2014).

Постоји и *омбудсман за децу*, који прати поштовање и имплементацију Конвенције УН о правима детета. Он има законска овлашћења да тражи информације и позива странке на разговор, али нема регулаторна овлашћења, мада је у обавези да обавештава Одбор за социјалну заштиту у случају сумње на злоупотребу деце. Омбудсман такође обезбеђује алате за обуку и подршку, делом усмерене на локалне власти.

Када је реч о политици за инвалидитет, *Шведска агенција за учешће* прати рад локалних власти (између осталих), делимично и кроз годишњу анкету. Влада је такође доделила Агенцији послове подршке локалним властима у стратешком деловању у области инвалидитета.

*Друге националне агенције* у области здравства, социјалне заштите и образовања такође имају надзорну улогу. На пример, 2014. године, Национални одбор за здравље и добробит је издао прописе и општи савет пружаоцима социјалних и здравствених услуга за борбу против насиља у блиским односима.<sup>399</sup> Ту се каже да комисије за социјалну политику треба да узму у обзир посебне потребе жртава насиља насталог услед старости, инвалидитета, трансродног идентитета или израза, сексуалне оријентације, статуса националне мањине, страног порекла, злоупотребе и зависности, или ризика од насиља у вези са чашћу. Одбор, у партнерству са Агенцијом за родну равноправност, између осталих, такође организује обуке за запослене у социјалним службама о насиљу у блиским односима и насиљу мушкараца над женама.

Националне агенције такође усмеравају локалне власти. На пример, 2017. године Влада је од Националног одбора за становање, изградњу и планирање тражила да изради смернице о томе како се приступачност, учешће и перспектива инвалидитета могу имплементирати у опште локалне планове.<sup>400</sup>

*Одбори ујравних округа*, који представљају владу у регионима, такође помажу у осигурању настојања да се испуне национални циљеви забране дискриминације на својој територији, делимично кроз сарадњу са локалним властима. Они, на пример, раде са Шведском агенцијом за учешће и помажу локалним властима да спроводе стратегије и планове политике у вези са инвалидитетом. Од свих одбора управних округа се очекује да израђују, и спроводе регионалне стратегије уродњавања и извештавају о њима.

Одбор управног округа Стокхолм, заједно са Лапонским парламентом (државна агенција, као и изабрана скупштина), надлежан је за праћење спровођења недавно ојачаног Закона о националним мањинама. Део њиховог годишњег мониторинга укључује и национално истраживање локалних власти.

Други начин на који држава промовише испуњавање националних циљева у области људских права је *наменско финансирање*. То се често ради у форми споразума са SALAR-ом, при чему се држава и SALAR договарају о циљевима и методама, а SALAR врши расподелу средстава локалним властима.

399 *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer* (SOSFS 2014:4).

400 <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/tillganglighet/>.

SALAR и Влада су 2017. године закључили трогодишњи *споразум о јачању рада на људским правима* (надовезује се на сличан програм за период 2014–2017. године). Општи циљ је допринос реализацији државних циљева политике у области људских права и спровођењу *Aiende 2030* у Шведској. Неповратна средства од три милиона шведских круна (око 300.000 евра) биће усмерена на стручно усавршавање локалних представника и запослених о томе како се људска права могу у пракси превести у локалне активности; затим на већу интеграцију људских права у управљачке рутине; на повећање броја локалних органа који користе платформу за људска права на локалном и регионалном нивоу (видети у наставку).

Други недавни примери споразума покривају следеће области:

- Родна равноправност и заштита жена од насиља, за период 2018–2020. године, са буџетом од 25 милиона шведских круна (око 2,5 милиона евра) годишње. Он укључује иницијативе као што су „Узорне општине – једнака услуга и добробит”, чији је циљ одбрана једнаких социјалних услуга за различите групе жена и мушкараца, девојчица и дечака, или „Превенција менторског насиља”, чији је циљ спречавање насиља у школама, делом и кроз борбу против родних стереотипа;
- Ментално здравље (2019), са укупним буџетом од више од 1,7 милијарди шведских круна (око 170 милиона евра); овај споразум укључује подршку регионима у превенцији и раном лечењу менталних сметњи код деце и младих, смањењу времена чекања деце и младих на психијатријске услуге и јачање рада центара за подршку младима; тражиоци азила и новопрстигли мигранти су међу циљним групама;
- Нега трудница и породиља и друге здравствене услуге за жене, за период 2017–2019. године, са укупним буџетом од 1 милијарде шведских круна (око 100 милиона евра); између осталог, овај споразум покрива побољшање неге на бази посебних женских потреба, што укључује негу жена са инвалидитетом, приоритизацију мера заштите полног и репродуктивног здравља, нарочито у социо-економски угроженим подручјима.

Други вредан помена пример наменског финансирања је 15 милиона шведских круна (око 150.000 евра) стављених на располагање општинама у периоду 2014–2015. године за истраживање физичке приступачности објеката са више стамбених јединица. Уз ову иницијативу, држава је овластила Национални одбор за становање, изградњу и планирање да промовише повећање физичке приступачности.

Држава сарађује и са *универзитетима* на ширењу знања и свести о питањима људских права. Универзитет у Упсали има уводни интернет курс о људским правима, израђен у сарадњи са SALAR-ом, а намењен локалним властима.<sup>401</sup> Он траје око 75 минута циљ му је ширење свести о људским правима, и оспособљава јавне службенике да препознају проблеме у вези са правима у њиховом свакодневном

401 Ово је део интернет портала (<https://mr-forum.se>) углавном усмерен на (националне) државне службенике.

раду. У сарадњи са Шведском агенцијом за учешће, израђена су два опциона модула о Конвенцији УН о правима особа са инвалидитетом. Даље ширење интернет курсева део је горе поменутог споразума са SALAR-ом из 2017. године, усмереног на јачање рада у домену људских права.

Држава је 2015. године овластила Универзитет у Линкопину да шири знања о насиљу и другим облицима злоупотребе деце. То је довело до оснивања националног стручног центра, Барнафрида, за стручњаке који се сусрећу са овим проблемима. Такође се од Универзитета тражило да успостави програм стручног усавршавања за запослене на местима првог контакта са корисницима и специјализоване психијатрије за децу и омладину.

Организације цивилног друштва такође играју важну улогу у борби против дискриминације. Добровољне организације чији је циљ заштита интереса својих чланова и организација запослених могу да, у складу са Законом о дискриминацији, случајеве износе на суд. Широм земље постоји неких 15 канцеларија за борбу против дискриминације, које пружају бесплатну саветодавну помоћ и подршку појединцима и могу да помогну у поступцима арбитраже или судских поступака. То су непрофитне организације, које се финансирају из бесповратних средстава (до 14 милиона шведских круна или око 140.000 евра укупно у последњих неколико година) Шведске агенције за младе и цивилно друштво.

Илустрација ширине активности ОЦД у области људских права је Асоцијација Уједињених нација Шведске, које представља 78 националних организација и прикупља прилоге од њих како би направила извештај у сенци пре Универзалних периодичних прегледа људских права УН за Шведску. Неке од специфичних недоумица изнетих у овом извештају разматране су у одељку 2.5. Начелно, ове ОЦД виде зависност од локалних власти у гарантовању људских права као проблематичну, јер то доводи до географских одступања и отежава правну заштиту. Стога се ова Асоцијација снажно залаже за национални институт за људска права, чији мандат би укључио побољшање имплементације на локалу.

У октобру 2018. године, званичним дописом предложено је успостављање националне институције за људска права у форми нове државне агенције.<sup>402</sup> Тиме би се обезбедило поштовање тзв. париских начела (по којима УН подстиче своје чланице да оформе такве институције), а поред тога би ова институција служила и као независни национални механизам у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом. Влада је овај предлог доставила на коментаре у фебруару 2019. године.<sup>403</sup>

На крају, али ни у ком случају мање важно, SALAR пружа систематску подршку локалним властима у борби против дискриминације и јачању људских права. Интернет презентација SALAR-а садржи странице о људским правима уопште, о правима детета, родној равноправности, заштити жена од насиља, људским

402 *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*, Ds 2019:4.

403 Одговори SALAR-а и других локалних власти (између осталих) могу се пронаћи на: <https://www.regeringen.se/remisser/2019/02/remiss-ds-20194-forslag-till-en-nationell-institution-for-manskliga-rattigheter-i-sverige/>.

правима у управљању и вођству, националним мањинама, расизму и дискриминацији. Овде нема довољно простора да се праведно представи опсег смерница, материјала за обуку, информативних летака, истраживања и другог доступног материјала, али вреди истакнути неке примере који то могу илустровати:

- Платформа за људска права на локалном и регионалном нивоу<sup>404</sup>, недавно ревидиран, 2019. године, овај водич на 24 странице истиче три принципа која би требало да прожимају рад локалних власти: недискриминација и једнакост; учешће и инклузија; транспарентност и одговорност; он такође истиче особине систематског приступа заснованог на правима у улози локалних власти као кључних актера у заједници, у локалној демократији и услугама социјалне заштите, и улози као послодаваца;
- Програм у десет тачака за борбу против расизма и дискриминације, који су развили шведски чланови Европске коалиције градова против расизма; SALAR координира ову мрежу, која обухвата преко 30 општина и Омбудсмана за једнакост; програм обухвата статистику, социјалне услуге, становање, управљање сукобима, образовање и културу, између осталог;
- Књига на 80 страна, која преноси надахнуће из развојног пројекта SALAR-а о начину интегрисања људских права у локално управљање и руковођење<sup>405</sup>; овај пројекат се реализовао у периоду 2015–2017. године, и укључио је 14 општина и региона;
- Серијал интернет прилога о правима детета, у којима SALAR и представници локалних власти дискутују о темама које укључују уграђивање Конвенције УН о правима детета у законе Шведске, како организације могу да започну своје активности у домену права детета, и граде односе између јавног здравља, родне равноправности и права детета.

## 7.4. Припреме на локалном нивоу

Многе локалне власти виде заштиту и унапређење људских права као питање не само усклађености са законодавством, већ и питање од кључног значаја за локалну демократију. Широка аутономија локалних власти у Шведској наводи на то да локалне власти могу да приступе овом питању на различите начине, а обавезно имајући у виду разлике у величини локалних самоуправа (од око 2500 становника у општини Бјурхолм, до преко 900.000 у Стокхолму, или 2,3 милиона у региону Стокхолма).

404 *Људска права на локалном и регионалном нивоу: платформа за оперативни и развој јавне политике*; на енглеском језику доступно на: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5509.pdf?issuusl=ignore>.

405 *Mänskliga rättigheter i styrning och ledning – en inspirationskrift* (2017).



Ипак, на основу разговора са локалним званичницима развојног пројекта SALAR-а реализованог са 14 локалних власти и водича Омбудсмана за једнакост за „људска права на домаћем терену”, могу се идентификовати општа питања и фактори успеха:

- Политички мандат – односно, одлука изабраних представника, по могућности са унутарстраначким консензусом – важан је предуслов за ефикасан и одржив приступ. Јасно вођство, са добро дефинисаним улогама и одговорностима за суочавање са питањем људских права у целој организацији, још један је у низу фактора успеха, према Омбудсману за једнакост и SALAR-у.
- Људска права треба посматрати као основу за рад, а не само другу перспективу коју треба узети у обзир. Потребна је промена у погледу и култури, где локалне власти себе виде као носиоце дужности који морају да се придржавају закона, а не као пуке пружаоце услуга или социјалне помоћи који сасвим случајно могу и да испуне права.
- Широки опсег људских права чини ову област изазовном за решавање на конкретан начин погодан за управљање. Свеобухватни циљеви локалне власти као целине морају се преточити у мноштво различитих, али разумљивих активности – од социјалних услуга до општинских шалтера. Неке локалне власти саветују избор ограниченог броја укупних циљева, са детаљнијим акционим плановима за сваку активност. Неки пак саветују избор ограниченог низа индикатора како би се олакшало праћење.
- С тим у вези, многе локалне власти баве се људским правима под другим именом, на пример, *„грушћивена одрживосћ”* или *„Ајенда 2030. „Не остављајући никога за собом”* (општи циљ *„Ајенда 2030”*) може бити мање апстрактан и лакши за комуницирање од појма „људских права”. Општина Гетеборг изабрала је приступачност (укључујући аспекте као што су језичка, економска, и когнитивна и физичка доступност) као правац у којем делује. Друга алтернатива је „Политика једнаких могућности и једнаких права у одрживом региону Кроноберг”.
- Бављење људским правима може бити прилика за обједињавање стратегија и акционих планова за једнакост, приступачност, права детета, јавно здравство и слично, односно довођење тих група под један наслов, уз смањење броја докумената јавне политике.
- Локалне власти могу много учинити да спрече дискриминацију и боре се против дискриминације у својим улогама највећих послодаваца и купаца роба и услуга. Не би требало занемарити ревизију процеса запошљавања и постављање јасних недискриминаторских услова у јавним конкурсима као елемената програма за људска права.
- Када се отвара приступ заснован на правима, препоручљиво је покретање пилот-пројеката у деловима управе, испитивање и усавршавање метода како би се пронашле оне које се могу преносити и на друге послове. Вредни су пројекти који повезују носиоце дужности (нпр. болничко особље) са носиоцима права (нпр. пацијенти).

- С друге стране, јасна комуникација о амбицијама локалне власти – на пример, проглашење Лунда градом људских права – може помоћи у формирању импулса пре усвајања програма или акционог плана за људска права.

Оно што претече у овој области имају заједничко јесте то да се људским правима баве на свеобухватан или интегрисан начин, уз централну координацију и праћење како би могли да испрате да ли се активностима остварују преузете обавезе.

Следи једноставан пример: становници имају право да буду консултовани о планирању. У прошлости, служба за планирање је могла бити задовољна објављивањем информација на огласној табли, чиме би се испунили захтеви из Закона о планирању и изградњи. Према приступу који се заснива на правима, ове службе морају да гледају изван оквира законодавства о планирању, те да размотре да ли да направе корак даље, на пример, тако што ће контактирати националне мањине како би осигурали њихову укљученост у консултације.

Други конкретан пример је да више није довољно рећи да 95% пацијената добије одговарајућу негу у законским роковима; према приступу заснованом на правима, регион треба да размотри пет процената који ту негу не остварују и да испита да ли су неке групе (нпр. старије жене са инвалидитетом или недавно пристигли младићи) превише заступљене.

Неке локалне власти основале су *одборе за људска љрава* (или социјалну одрживост). То може да буде одбор изабраних представника при већу, или одбор функционера уз извршни одбор већа. Представници долазе из сваког локалног одељења или јавног предузећа (или из за то задужених одбора у случају политичких странака). Различити алати и методе су развијени како би се помогло овим одељењима и компанијама у примени приступа заснованог на правима. У неким случајевима, координатор за људска права сарађује са оперативним одељењима, помаже им да схвате своје обавезе у домену људских права, и да мењају релевантне документе за оперативно планирање и управљање.

Када су у питању *акциони љланови, љројрами* и слично, неке локалне власти одлучиле су се за свеобухватан план који ће покривати све активности. У овим случајевима не морају се сви циљеви нужно односити на све активности. Алтернативни приступ је дефинисање ограниченог броја општих циљева и њихово превођење у специфичне циљеве или акционе планове на нивоу сваке активности.

Ресурси представљају својеврстан изазов. Нарочито мање општине могу имати недостатак капацитета за формирање радних места баш за људска права. У већим локалним самоуправама, седиште управе може имати једног или више координатора за људска права, док запослени у оперативним одељењима комбинују ову улогу са другим задужењима.

Без обзира на изабрани приступ, више локалних власти наглашава важност изградње интерног система с јасном структуром за решавање питања права. Овакве иницијативе захтевају сталне напоре и нова знања релевантног особља.

Што се тиче обуке, интернет курс који нуде SALAR и Универзитет у Упсали увелико се користи за обуку општинских службеника, посебно руководиоца, али и кључних чланова особља (нпр. наставника шведског језика за досељенике). Неке локалне власти прилагодиле су постојеће материјале или су развиле сопствене курсеве. Остали алати укључују радионице на којима се од особља и руководиоца тражи да решавају изазове и дилеме везане за права из свог свакодневног рада. Ова врста вежбе је корисна за интегрисање културе права у одређену организацију.

Неке општине такође наглашавају потребу да се становништво и други актери образују о својим правима и дужностима. На пример, Општина Питеа је развила пакет за сертификацију удружења, предузећа и радних места у области људских права.

Укљученост ОЦД је суштински део рада локалних власти у домену људских права. Сарадња може бити у облику редовних консултација са групама стручним у одређеним областима (нпр. права особа са инвалидитетом, права пензионера) или ширих дијалога са већим бројем заинтересованих страна. За разлику од Србије, на локалном нивоу не постоје независне институције (као што су локални омбудсмани) које сарађују са Омбудсманом за једнакост. Улога ОЦД у саветовању грађана и понекад (као што је наведено у наредном одељку) тражење правне заштите, постаје све важнија.

### Праћење и индикатори

Праћење политике борбе против дискриминације и политике људских права од суштинског је значаја ако се жели показати да акциони планови, координатори за људска права, обука особља заиста доносе, по могућности, објективно мерљиву разлику за носиоце права.

Једна од метода коју су неке од локалних власти горе поменуле је да се носиоци права окупљају у фокус групе или као представници цивилног друштва позивају на учешће у анализи и праћењу резултата. Тиме се омогућава квантитативна и квалитативна анализа, а ова друга је важна с обзиром на потешкоће у прибављању релевантних података о неким аспектима дискриминације.

Квантитативни показатељи се природно ослањају на податке разврстане по релевантним карактеристикама, као што су локалитет, пол, старост, образовање, држављанство или земља рођења и инвалидитет. Ово је тешко када је реч о осетљивим подацима (нпр. о етничком пореклу или сексуалној оријентацији, који се углавном не прикупљају). Гетеборг је једна од општина која је користила анкете (нпр. међу запосленима) за прикупљање „података о једнакости“. С обзиром на политичку и историјску осетљивост, неопходно је да такав приступ буде заснован на начелима самоидентификације, анонимности, изричите сагласности, добровољног одговарања и јасно назначене сврхе.

### Праћење и индикатори

Чак и без ове врсте података, шведске локалне власти постигле су знатан напредак у развоју индикатора за оперативне резултате који могу помоћи у вођењу политике против дискриминације. Модел који су SALAR и Омбудсман за једнакост предложили 2010. године укључивао је шест области права за које би се могли дефинисати индикатори: политичко учешће, најбоље могуће здравље, запосленост, образовање, становање и култура, и слободно време. Ако се узме политичко учешће као пример, индикатори резултата могу укључивати (уз извор):

- удео изабраних представника (локална статистика)
- излазност на локалним изборима (шведска национална статистика)
- удео људи који учествују у консултацијама, панелима или дају предлоге итд. (локално анкетирање становника и корисника)
- удео људи који учествују у добровољним удружењима (локално анкетирање)
- искуства дискриминације (локално анкетирање)
- поверење у локалну власт (локално анкетирање)
- осећај утицаја (локално анкетирање).

Од тада је развијен низ индикатора заснованих на правима за локалну и регионалну базу података, *Kolada* (која је у заједничком власништву државе и SALAR-а). Додата су још три подручја права: лична сигурност; социјална сигурност и пристојан животни стандард; информације и учешће. Скоро 50 индикатора доступно је непосредно на интернет страници *Kolada* ([www.kolada.se](http://www.kolada.se)), од удела општинских одборника рођених у иностранству до удела становника који избегавају да сами излазе.

*\*Indikatorer för mänskliga rättigheter: modell för systematiskt arbete på kommunal nivå (SKL, 2010).*

SALAR (заједно са националним агенцијама у појединим областима) израђује редовна *ошворена поређења (Öppna jämförelser)*, кроз које пореди рад локалних власти у различитим областима, укључујући здравство, образовање, социјалне услуге и родну равноправност.<sup>406</sup> Они се заснивају на доступним подацима (укључујући и податке *Kolada*-е) и истраживањима локалних власти, а истицањем разлика служе као помоћ локалним властима да утврде приоритете и поставе циљеве.

Осим родне перспективе, ове поређења углавном не рашчлањују податке по другим основама дискриминације, мада се обрађују одређени аспекти засновани на правима. На пример, отворена поређења за 2019. годину о насиљу у блиским односима открила су да је мало општина узело у обзир перцепцију корисника као начин да побољшају квалитет свог пословања и повећају учешће корисника. У другом извештају о подршци особама са инвалидитетом из 2019. године уочено је да је више општина (19% у поређењу са 12% из 2018. године) користило методу „потребе појединца у центру”. Извештај за 2018. годину о бескућницима и искључености са стамбеног тржишта истакао је права детета, са подацима о

<sup>406</sup> Линкови за све извештаје *Öppna jämförelser* (на шведском) могу се пронаћи на: <https://skr.se/tjanster/merfranskr/oppnajokamforelser.275.html>.

учешћу општина (28%) које спроводе поступке за спречавање деложације породица са децом (мада други аспекти, као што су пол, старост, земља рођења и слично, нису обрађени).

SALAR (преко *Kolada-e*) дистрибуира око 40 индикатора за мерење „квалитета општина укратко” (*Kommunal kvalitet i kortthet*). Као и код отворених поређења, и ови индикатори баве се одређеним пословима од посебног значаја из перспективе засноване на правима (нпр. увођење досељеника из недавних миграција у образовање или запошљавање, индекс учешћа грађана у развоју општине). Подаци се, међутим, углавном не рашчлањују, осим по полу.

Мада се овај одељак фокусирао на локалне припреме за бављење људским правима уопште, треба нагласити да већина локалних власти има дуготрајно искуство и добро развијену праксу у одређеним областима. На пример, када је реч о *йравима особа са инвалидитетом*, недавно истраживање Шведске агенције за учешће открило је да више од половине општина и региона које су одговориле на упитник имају одређену стратегију или план за побољшање приступачности за особе са инвалидитетом.<sup>407</sup> Иако је мање од половине пријавило мерљиве циљеве, готово сви се укључују у редовне консултације (*samråd*) са ОЦД у питањима која се односе на особе са инвалидитетом (мада Агенција овде примећује потребу за обнављањем). Има простора за побољшање – истакнуто је питање да многим општинама недостаје шири перспектива, с обзиром на то да политику инвалидности виде углавном у смислу социјалне подршке и приступачности својих просторија и услуга, док им недостаје међусекторска перспектива. Прелазак на свеобухватнији приступ заснован на правима, укључујући активније укључивање ОЦД, може бити од помоћи у овом погледу.

## 7.5. Примери добре и лоше праксе на локалном нивоу

Шведска се нашла на удару критика органа УН због недоследне примене конвенција о људским правима, делимично и као резултат локалне аутономије. На пример, током 2016. године, Одбор за људска права утврдио је да „изгледа да општине и други органи локалне управе немају довољно знања о Споразуму [о грађанским и политичким правима]”.<sup>408</sup> Одбор је приметио, на пример, потребу за мерама за унапређење једнаког приступа образовању, здравственој заштити и социјалним услугама за особе са инвалидитетом и угрожене ромске држављане из других земаља ЕУ.

407 *Myndigheten för delaktighet, 2019 Uppföljning av funktionshinderspolitiken 2018.*

408 Одбор УН за људска права, Закључна запажања на Седми периодични извештај Шведске, CCPR/C/SWE/CO/7.

На националном нивоу, Омбудсман за једнакост је такође приметио да се око једне трећине пријава које добија односе на локалне власти. Уобичајени проблеми укључују дискриминацију на стамбеном тржишту, у социјалним услугама, у школама и од стране локалних власти као послодавца.

У последњој наведеној области, Омбудсман за једнакост спровео је контролу свих локалних власти у периоду 2017–2018. године, усредсређујући се на њихову улогу у борби против узнемиравања, сексуалног узнемиравања и репресалија. Овде се Законом о дискриминацији сада захтева примена активних мера, укључујући смернице за успостављање нулте толеранције и јасне процедуре (на пример, коме се обратити, што послодавац мора да уради, ко треба да истражи) које треба пратити уколико дође до неког од наведених случајева. Омбудсман за једнакост је пронашао неки пропуст у смерницама и/или процедурама код преко 90% локалних власти.

Јасан пример фрагментарног остваривања права у пракси је настава на *језику мањина у школама*. Ово право је ојачано ревизијом Закона о националним мањинама из 2019. године, а званичним дописом из 2017. године предложене су даље измене Закона о образовању (још увек у току). Од општинских школа се у принципу тражи да обезбеде наставу на језику мањина, чак и ако се за то пријави мање од петоро деце. Међутим, потребно је имати „одговарајућег учитеља” на располагању, а део проблема је и недостатак учитеља. То значи да је у пракси мало правних средстава. Омбудсман за једнакост је 2010. године изгубио судски случај где је тврдио да се општина није довољно потрудила да пронађе учитеља ромског језика.<sup>409</sup> Предлози државе за унапређење обуке за учитеље су у току (ово је пре надлежност државе, а не општине).

Истраживање Одбора управног округа Стокхолм и Лапонског парламента из 2018. године показује да је две трећине општина које су се одазвале (92% у специфичним областима за Лапонце, Шведске Финце и Торнедалере, 51% негде другде) успело да обезбеди наставу на језику мањина у основним и средњим школама. За предшколско образовање одговарајући однос је 45% (84% у одређеним областима).<sup>410</sup>

Што се тиче *комуникације са локалним властима на језицима мањина*, 75 општина пружа информације о правима националних мањина на финском, а око 20–30 на лапонском, меанкиели, ромском и јидишу. Информације на финском, лапонском и менакиелију пружају се у готово свим општинама у одређеним областима. Што се тиче услуга, око једне половине општина у одређеним областима има актуелне прегледе услуга на језицима мањина у централама и пријемним одељењима, или преглед особља које говори мањинске језике. Само око 20% испитало је доступност

409 За више детаља о овом случају, видети Европску мрежу правних стручњака у областима родне равноправности и недискриминације, државни извештај: Недискриминација: Шведска, 2019. године, стр. 44.

410 Одбор управног округа Града Стокхолма и Лапонски парламент, *Nationella minoriteter och minoritetsspråk: Minoritetspolitikens utveckling år 2018*, стр. 37; доступно на: [www.minoritet.se](http://www.minoritet.se). Од 290 општина, 215 је одговорило на анкету.

и потражњу за решавањем случајева на језицима мањина, а око 20% наводи да ниво услуге одговара нивоу потражње. На регионалном нивоу, осам региона изјавило је да су појединци од њих тражили да користе свој мањински језик у случају финског, два у случају лапонског, а ниједан за меанкиели, ромски или јидиш.

Општи утисак је, дакле, ограничена понуда или потражња, или обоје, што се даље огледа у налазу (Одбора управног округа Стокхолм и Лапонског парламента) да само око једне четвртине општина (око једне половине у одређеним областима) има циљеве и смернице за рад са националним мањинама. Исти извештај наводи да у многим локалним властима постоји ограничено знање о правима мањина, али и да мањинским групама недостају ресурси за сарадњу са локалним властима.

Друга проблематична област је *дискриминација на сџамбеном џржишиџу*. Извештај Омбудсмана за једнакост из 2008. године истиче лоше услове становања у некретнинама у приватном и општинском власништву са високом концентрацијом етничких мањина. Такође су истакнути дискриминаторни услови за изнајмљивање смештаја, често у бившим општинским некретнинама које су продате приватним власницима. Према последњем истраживању Националног одбора за становање, изградњу и планирање, само 15 општина обезбедило је услуге општинске агенције за становање. У једном недавном случају, Омбудсман за једнакост утврдио је да је градско сџамбено предузеће у Упландс Васбију индиректно дискриминисало потенцијалне станаре на основу етничке припадности, захтевајући од њих да имају дозволу сталног боравка.<sup>411</sup>

Интегрисање нових досељеника у Шведску, укључујући велики број азиланата у последњих неколико година, показало се као контроверзна тема за неке општине. Мада није директно повезан са дискриминацијом у правном смислу, недавни случај може помоћи као приказ става локалних власти у примени приступа заснованог на правима. Одлука општине Лидинго да раскине уговоре о закупу са новопридошлим досељеницима после две године потврђена је на суду на основу тога што закон из 2016. године којим се од општина захтевало да приме одређени број новопридошлих корисника није дефинисао „пријем”, нити прецизирао шта значи стални смештај.<sup>412</sup>

Локалним властима је судски изречена обавеза да плате надокнаду у складу са Законом о дискриминацији у неколико случајева.<sup>413</sup> На пример:

- Општина Сигтуна је 2014. године требало да плати укупно 450.000 шведских круна (око 45.000 евра) за бебу која је одведена у социјалну заштиту због когнитивне ометености мајке;

411 <https://www.do.se/lag-och-ratt/stallningstaganden/kommunalt-bostadsbolag-i-upplands-vasby/>.

412 <https://www.domstol.se/nyheter/2019/02/dom-lidingo-stads-beslut-att-saga-upp-bostadskontrakt-for-nyanlanda-strider-inte-mot-bosattningsslagen/>.

413 Ови и други случајеви детаљно су представљени у Европској мрежи правних стручњака у областима родне равноправности и недискриминације, државни извештај: Недискриминација: Шведска 2019. године.

- Корисник инвалидских колица је 2018. године добио 16.000 шведских круна (око 1600 евра) од региона Јевлеборг, након што му је ускраћен приступ аутобусу (чији возач није био оспособљен за управљање рампом за инвалидска колица); овај случај је важан, јер га је изнела организација цивилног друштва<sup>414</sup> након што је Омбудсман за једнакост одлучио да не иде даље са случајем;
- Општина Вара је 2018. године морала да плати 75.000 шведских круна (око 7500 евра) ученику у инвалидским колицима који је похађао школу са неадекватним приступним рампама (због чега су се његова инвалидска колица превртала у два наврата у периоду од три године).

Из горњих примера је јасно да забрана дискриминације и људска права нису подручја без изазова за локалне власти. То не изненађује, јер се питања права на образовање, становање, здравство, културу и слично конкретизују баш на локалном нивоу. Истовремено, шведске локалне власти биле су међу претечама у усвајању интегрисаног приступа заснованог на правима, делом да би се избегле појаве оваквих проблема. Стога овај одељак закључујемо са два примера добре праксе.

У августу 2018. године, *Ойшјина Лунд* проглашена је првим градом људских права у Шведској.<sup>415</sup> Ово повлачи за собом систематски рад на увођењу перспективе људских права у све одлуке које се тичу грађана, од стамбеног уређења и урбанизма до образовања и неге старијих особа. То такође значи рад са цивилним друштвом, предузећима, академском заједницом и другим заинтересованим странама на развоју и примени позитивних мера у домену људских права.

У практичном смислу, бивши одбор за дечја права са представницима свих општинских одељења трансформисан је у одбор за социјалну одрживост. Његов задатак укључује организовање обуке о људским правима, борбу против дискриминације и подстицање остварења људских права под једнаким условима. Он покрива све постојеће области рада у вези са правима (нпр. Лунд има женски центар, дугогодишње искуство рада са правима детета и националних мањина, и стратегију за учешће и равноправност особа са инвалидитетом).

Одбор ће надгледати спровођење и праћење новог програма социјалне одрживости, што је такође повезано са циљевима из *Агенде 2030*, и обухвата јавно здравље и људска права (логика је да и онима који су најугроженији у смислу права често треба и здравствена помоћ). Нацрт програма – „Лунд за све 2020–2026. године” – обухвата демократију, образовање и стицање знања, здрав начин

414 *Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet* [Учешће, снаја за деловање, слобода кретања].

415 У сарадњи са Институтом Raoul Wallenberg за људска права и хуманитарни закон. Видети: <https://rwi.lu.se/the-swedish-human-rights-city-project/> за опште појмове, укључујући и линк ка детаљно описаним искуствима из међународне и шведске праксе са Градовима људских права.



живота, рад и запошљавање, становање и локалну животну средину и родну равноправност. Тренутно је доступан за коментаре (интерне и јавне), а усвајање се очекује у априлу 2020. године.<sup>416</sup>

Затим ће се на основу програма развити два акциона плана: један интерни и један у сарадњи са ОЦД. Општина такође има низ саветодавних већа, укључујући и веће за питања инвалидности и веће за интеграцију, која окупљају ОЦД и изабране представнике одговорне за релевантне области јавне политике.

Обука о људским правима биће појачана након покретања програма, путем интерног интернет курса, као и повезивањем на интернет локације за остале доступне алате (нпр. од Омбудсмана за права детета). Обуке у пратећим областима континуиране су и у току.

Одбор и програм социјалне одрживости још увек нису тражили додатне ресурсе изван времена запослених који раде у датој области – око 1,5 радног места у централи (мада би, према речима особља, можда била потребна 3), као и друга радна места у различитим одељењима.

*Вестра Готаланд* је био први регионални савет у Шведској који је основао одбор за људска права, заснован на широком страначко-политичком споразуму, а којег је подржао одсек за социјалну одрживост из управе. Одбор је сада прикључен извршном одбору регионалног савета, и укључује политичке представнике свих регионалних одељења и компанија. На административном нивоу постоји централни координатор за питања људских права, а постоје и координатори у сваком оперативном одељењу или компанији.

Регион од 2016. године има акциони план за људска права под називом „За свакога”. Он садржи циљеве, мере и индикаторе за 12 области, укључујући физичку доступност, права детета, учешће, недискриминацију и једнакост за запослене и грађане. Сваки оперативни одбор (за болничке пацијенте, регионални развој, животну средину итд.) одређује одговорности за праћење. Планом је обједињено неколико постојећих акционих планова у областима као што су равноправност или права детета. Наредни акциони план (за период од 2021. године) вероватно ће садржати мање општих циљева, сваки ће бити повезан са одређеним бројем специфичних циљева и укључиће захтев да одељења израде сопствене акционе планове.

Обука – почев од политичких представника и руководства – била је кључан први корак, а и даље постоји велика потражња од запослених и политичких представника за сталним стручним усавршавањем у области људских права. Особље из одељења за социјалну одрживост може да одржава обуке са предавачима, а одељење је такође развило многобројне интернет курсеве.

Такође је било неопходно укључити ОЦД као начин за побољшање дијалога са грађанима. Вестра Готаланд четири пута годишње одржава консултативне састанке са пет група регионалних ОЦД о правима мањина, правима

416 *Förslag: Program för social hållbarhet i Lunds kommun – Ett Lund för alla 2020-2026.* [https://service.lund.se/FileStorageArea/Documents/Förslag\\_Program\\_för\\_social\\_hållbarhet.pdf](https://service.lund.se/FileStorageArea/Documents/Förslag_Program_för_social_hållbarhet.pdf).

детета, особама са инвалидитетом, правима ЛГБТ особа и људским правима уопште. Постоји и годишњи форум за дијалог са ширим заступањем ОЦД и носилаца права.

Примена приступа заснованог на правима кроз серију пилот-пројеката показала је своју вредност.<sup>417</sup> На пример, дијалог између становника и особља државне болнице у Ангереду (приградско насеље Гетеборга у којем живе многи досељеници из прве генерације) довело је до бољих односа између пацијената и медицинског особља. Обука заснована на правима особља и пацијената у психијатријској клиници довела је до веће укључености пацијената и смањења примене физичког спутавања. Окружни музеј Бохуса побољшао је своју интернет презентацију, учинио своје изложбе репрезентативнијим и побољшао физичку приступачност након усвајања приступа заснованог на правима.

---

417 Серијал кратких филмова о овим пилот-пројектима са енглеским титлом доступан је на: <https://www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/manskliga-rattigheter/rattighetsbaserat-arbete/filmer/>.

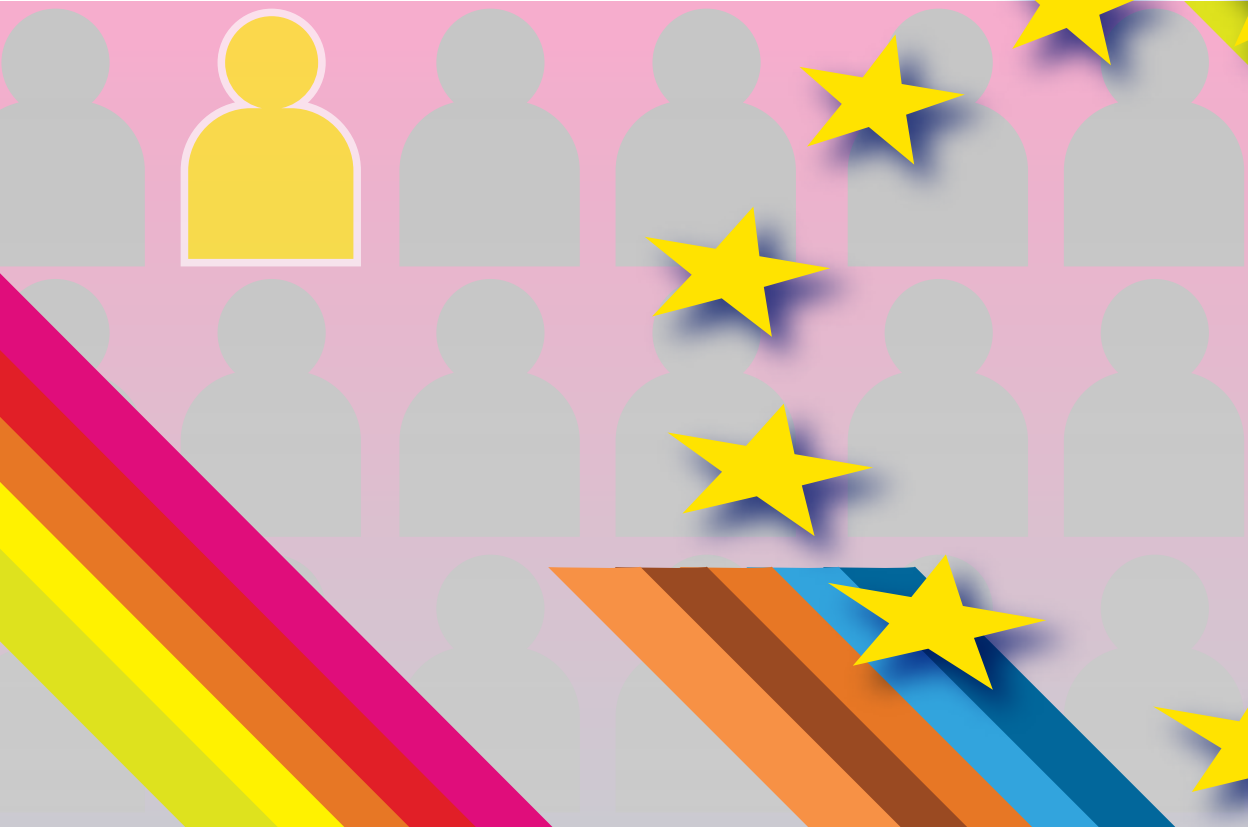












Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII  
11000 Београд  
Србија

Тел: 011 3223 446  
Факс: 011 3221 215  
E-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)

ISBN 978-86-80480-11-4



9 788680 480114 >