ПРОЦЕС САМООЦЕЊИВАЊА СТЕПЕНА ИСПУЊЕНОСТИ ПРЕПОРУКА ОЕБС У СРБИЈИ

С а д р ж а ј

Уводне напомене…….….3

I Теме за самоевалуацију

1. Изборни процес у Републици Србији

1.1. Изборни процеси у Републици Србији (*Милан М. Марковић, Институт друштвених наука у Београду / Универзитет у Грацу*)…… 5

1.2. Коментари коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука……30

1.3. Коментари Канцеларије за људска и мањинска права на коментаре коалиције организација цивилног друштва…….40

1.4. Коментари Министарства државне управе и локалне самоуправе на извештај Института друштвених наука о изборним процесима…….40

2. Положај Рома

2.1. Права Рома у Србији у односу на стандарде ОЕБС (*Горан Башић, Институт друштвених наука у Београду)* ……..45

2.2 Коментари коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука о правима Рома……64

2.3. Коментар Канцеларије за људска и мањинска права на извештај Института друштвених наука о правима Рома……93

3. Слобода окупљања

3.1. Усаглашеност права на јавно окупљање у Србији са стандардима ОЕБС (*др Зорица Мршевић, Институт друштвених наука у Београду)*……95

3.2. Коментари коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука о јавном окупљању……127

4. Родна равноправност

4.1. Извештај о стању у области родне равноправности (*Повереница за заштиту родне равноправности*)……136

4.2. Коментари коалиције организација цивилног друштва на извештај Поверенице за заштиту родне равноправности……....162

4.3. Коментари Координационог тела Владе Републике Србије за родну равноправност……193

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Унапређење спровођења обавеза из људске димензије ОЕБС, јачање мониторинг инструмената у овој области, снажење веза са организацијама цивилног друштва и промоција њиховог активног учешћа у раду Организације су били међу приоритетним циљевима председавања Србије ОЕБС-у у 2015. години.

Имајући то у виду, одлучили смо да наставимо пројекат самоевалуације који је прошле године иницирала Швајцарска. Основна идеја била је да актуелно председавање пружи пример у објективном сагледавању стања у оквиру спровођења обавеза у сфери људске димензије. Дугорочније, циљ је да се унапреди ниво спровођења тих обавеза не само у земљи која председава, већ и на целом простору ОЕБС-а.

Методолошки, определили смо се да следимо приступ који је примењен у овом процесу 2014. године. Самоевалуација је тако поверена независним институцијама, као и организацијама цивилног друштва. У нашем случају ангажоване су две институције – Институт за друштвене науке из Београда и Повереник за заштиту равноправности. Организације цивилног друштва су образовале Коалицију за праћење рада председавања Србије ОЕБС-у у чијем саставу су биле Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Комитет правника за људска права, Форум за етничке односе, Центар за истраживање јавних политика и Фонд за хуманитарно право. Оне су сачиниле своје извештаје на основу сопствених налаза и оцена. Извештаји двеју независних институција и организација цивилног друштва су потом достављени на коментар надлежним министарствима и другим државним органима.

Теме које су анализиране одабране су на основу постојећих извештаја институција ОЕБС који садрже препоруке за Србију. Ослонили смо се на препоруке из извештаја Канцеларије за демократске институције и људска права (ОДИХР), Високог комесара за националне мањине, као и Специјалног представника за питања родне равноправности. Тако смо одабрали следеће теме:

- изборни процес;
- положај Рома;
- слобода окупљања;
- родна равноправност.

Институт друштвених наука анализирао је изборни процес, слободу окупљања и права ромске мањине, а Повереник за заштиту равноправности родну равноправност.

Организације цивилног друштва одлучиле су да додатно анализирају још три питања:

- слободу медија и слободу изражавања (Хелсиншки одбор за људска права);
- заштиту бранитеља људских права (Хелсиншки одбор за људска права);
- права националних мањина (Форум за етничке односе).

Укратко се осврћући на резултате самоевалуације, може се констатовати да је процес био дужи и комплекснији него што смо предвиђали. Извештаји независних институција и организација цивилног друштва садрже одређене озбиљне критике али и веома конструктивне сугестије и препоруке. Генерално, процес се показао корисним за сагледавање напретка који је Србија до сада постигла у спровођењу обавеза у домену људских права у оквиру ОЕБС. Један од закључака је свакако да је потребно да непрестано унапређујемо стање у овој области – без обзира на позитивне резултате, увек се може учинити више и боље када се ради о поштовању људских права.

Процес самоевалуације смо прво представили за време Имплементационог састанка људске димензије у Варшави 30. септембра ове године, а затим и на састанку Комитета људске димензије у Бечу 15. децембра.

Организације цивилног друштва су своје извештаје представиле на Паралелној конференцији цивилног друштва, која је одржана у Београду 1-2. децембра ове године, пред Министарски савет ОЕБС. Текстови извештаја организација цивилног друштва су доступни на: **http://helsinki.org.rs/doc/Self-evaluation%20report.pdf.**

1.1. Изборни процеси у Републици Србији (Милан М. Марковић, Институт друштвених наука у Београду / Универзитет у Грацу)

Субстудија 1: **ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

I. Структура праћења изборних активности у мандату ОЕБС

1. ОЕБС и активности везане за изборне процесе – преглед релевантних стандарда

2. Оквир анализе и одабрана питања

II. Правни оквир о изборним процесима

1. Увод и преглед оквира

2. Уочена спорна питања и закључци

III. Финансирање политичких активности у Републици Србији

1. Увод и преглед оквира

2. Уочена спорна питања и закључци

IV. Положај и улога медија у изборним процесима

1. Увод и преглед оквира

2. Уочена спорна питања и закључци

V. Положај националних мањина у изборним процесима и политичким активностима

1. Уочена спорна питања и закључци

VI. Јединствени бирачки списак

1. Уочена спорна питања и закључци

I. Структура праћења изборних активности у мандату ОЕБС

1. ОЕБС и активности везане за изборни процес – преглед релевантних стандарда

Посматрање избора постављено је као кључна компонента у структури и раду Организације за европску безбедност и сарадњу ОЕБС. У Копенхашком документу изречени су стандарди и принципи који се сматрају неопходним да би избори били истински демократски. Ови принципи и стандарди могу се означити у седам речи: универзални, једнаки, правични, тајни, слободни, транспарентни и одговорни.[1]

Као једна од људских димензија безбедности, организација и спровођење изборних активности у складу са овим стандардима и принципима сматра се пресудно важним циљем ангажовања Организације. Из овог разлога, чланице ОЕБС препознале су у кршењу стандарда демократских избора опасност по стабилност читавог региона. Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права ОДИХР има мандат да асистира чланицама при имплементацији стандарда у више области деловања Организације, међу којима важно место заузимају стандарди слободних и демократских избора, те да надзире изборне активности у региону. Као носилац такве надлежности, ОДИХР презентује и унапређује методологију посматрања изборних активности за регион ОЕБС, путем приручника за посматрање избора.

Принципи посматрања и оцене демократичности изборних активности од стране Организације скуп су стандарда из више релевантних извора:

- Стандарди ОЕБС садржани првенствено у Копенхашком документу (1990.)
- Стандарди и обавезе садржани у универзалним документима о људским правима
- Стандарди и обавезе садржани у регионалним документима о људским правима, и
- Добра изборна пракса.

Стандарди ОЕБС везани за слободне и демократске изборе вођени су исказаном посвећеношћу држава чланица демократији и политичком плурализму, као и заједничкој намери да изграде демократска друштва утемељена на слободним изборима и владавини права.[2] Већина интерних стандарда Организације у вези са изборним процесима садржана је у параграфима 6-8 Копенхашког документа, које се допуњују другим стандардима и

[1] Election Observation Handbook, 6th edition, str.7, доступно на: http://www.osce.org/odihr/elections/68439
[2] Election Observation Handbook, str.17-18.

намерама у вези са грађанским и политичким правима, недискриминацијом и владавином права. Ови стандарди се могу сумирати на следећи начин:

- Одржавање слободних избора у разумним временским размацима
- Обезбедити да сва места у барем једном делу законодавног тела буду попуњена на јавним изборима
- Гаранција универзалног и једнаког права гласа
- Поштовање права грађана и грађанки да се кандидују
- Поштовање права на оснивање политичких партија и омогућавање да се партије такмиче на основама једнаког третмана пред законом и од стране органа власти
- Обезбедити да политичке кампање могу да се спроводе у отвореној и правичној атмосфери без административних препрека, насиља, застрашивања или страха од одмазде против кандидата, партија или гласача
- Обезбедити неотежани приступ медија на недискриминаторним основама
- Обезбедити да се гласови прикупљају путем тајног гласања и да се броје и пријављују поштено, уз омогућавање јавности резултата, и
- Обезбедити да кандидати који добију довољан број гласова заузму своје функције и ту остану до истека својих мандата.[3]

Овоме се додаје и стандард који доприноси интегритету изборних процеса, а то је присуство домаћих и иностраних посматрача приликом националних избора.

Стандарди и обавезе садржани у универзалним документима о људским правима понајвише се црпе из релевантних норми и одредби Повеље Уједињених нација, Универзалне декларације, Међународног пакта о грађанским и политичким правима, Конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације, Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена. Уколико су чланице Организације носиоци обавеза и у оквирима ових универзалних међународних уговора, приликом активности ОЕБС у вези

[3] Ибид, стр. 18.

са посматрањем изборних процеса, у обзир ће, у великој мери, бити узети стандарди и из ових извора.

Стандарди и обавезе садржани у регионалним документима о људским правима веома су важни у посматрању изборних процеса у раду ОЕБС, понајвише због тога што већи део чланица Организације истовремено има чланство у Савету Европе, што и Европску конвенцију, као и усвојене стандарде на пољу избора и обавеза са тим у вези чини релевантним у овом контексту.

Добре изборне праксе садржане су у необавезујућим изворима регионалног и међународног карактера, међу којима су, на пример, општи коментари које објављују тела УН задужена за надзор над имплементацијом међународних уговора, резолуције Генералне скупштине УН у вези са изборним активностима, препоруке Комитета министара Савета Европе, документи Венецијанске комисије, Кодекс добре праксе у изборним активностима, и др. Ови извори углавном дају додатна појашњења и упутства државама чланицама у вези са начинима спровођења међународних и регионалних обавеза у контексту изборних активности на националном плану.

2. Оквир анализе и одабрана питања

У оквир ове анализе, као одредница, улазе два извештаја која је Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права ОИДХР објавила у вези са парламентарним и превременим председничким изборима 2012. и превременим парламентарним изборима 2014. године. У својим разматрањима и посматрањима изборних процеса, Канцеларија је упутила велики број препорука, и то 21 препоруку 2012. и 25 препорука 2014. године, у областима које је посматрала (области обухватају питања која се тичу правног оквира, руковођења изборима, изборним кампањама и њиховим финансирањем, положаја и третмана медија у изборним процесима, приговора и жалби, бирачког списка и уписа у списак, финансирања политичких активности, учешћа националних мањина, положаја и

присуства посматрача, те самог изборног дана). Сваки сет препорука садржао је и скуп приоритених препорука, од којих су неке предмет посматрања ове студије.

Међу питањима која су нашла своје место у препорукама упућеним влади и органима Републике Србије, предмет посматрања у оквиру ове студије биће питања везана за 1) правни оквир који уређује изборне процесе у Републици Србији, 2) финансирање политичких активности у Републици Србији, 3) положај медија у изборним процесима, 4) положај националних мањина у изборним активностима и 5) (јединствени) бирачки списак. Чини се да су управо ова питања заузела важно место у извештајима Канцеларије, али и да јесу честа тема других извештаја и анализа независних тела и организација на пољу изборних активности и људских права и демократије у Србији.

Важан аналитички оквир али и извор за ову студију представљају управо Финални извештај посматрачке мисије ОЕБС/ОИДХР о парламентарним и ванредним председничким изборима у Републици Србији 2012. године[4] и Финални извештај посматрачке мисије ОЕБС/ОИДХР о ванредним парламентарним изборима у Републици Србији 2014. године[5]. Поред ових извештаја, студија се ослања на изворе који садрже стандарде и принципе о слободним и демократским изборима из оквира ОЕБС, извештаје независних тела и релевантних невладиних организација, о питањима која су предмет ове анализе, у референтном периоду који се посматра.

II. Правни оквир о изборним процесима

1. Увод и преглед оквира

[4] "Parliamentary and Early Presidential Elections, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report", 2012.
[5] "Early Parliamentary Elections, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report", 2014.

Правни оквир који је релевантан за изборне процесе у Републици Србији првенствено чине Устав Републике Србије, Закон о избору народних посланика[6], Закон о избору председника Републике[7], Закон о локалним изборима[8], Закон о финансирању политичких активности[9], Закон о политичким странкама[10], Закон о јединственом бирачком списку[11], уз правилнике, правила и друга стална и акта која усваја Републичка изборна комисија. Овоме се придодају и процесни закони и акта која уређују питања процедуралне аспекте у вези са изборним процесима.

У својим извештајима на основу посматрања изборних активности у 2012. и 2014. години, ОЕБС сведочи да постојећи правни оквир, тј. извори који га сачињавају, принципијално пружају солидну основу за слободне и демократске изборе у Републици Србији.[12] Ипак, оба извештаја указала су на одређене празнине и недостатке који ометају транспарентност, демократичност и ток изборних активности у Републици Србији.

2. *Уочена спорна питања и закључци*

Самостално кандидовање. Извештај о парламентарним и ванредним председничким изборима у 2012. години указује најпре на питање индивидуалног кандидовања појединаца, односно на питање листа са једним кандидатом. Такође, овоме је сродно питање затворених листа и расподеле мандата. Заједничко мишљење о нацртима изборних закона у Србији[13], које су објавили ОЕБС и Венецијанска комисија Савета Европе упутили су препоруку да се самостално кандидовање независног самосталног кандидата треба омогућити у нормама које уређују ову област у Републици Србији.

[6] "Сл. гласник РС", бр. 35/00, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 28/11 и 36/11.
[7] "Сл. гласник РС", бр. 111/07.
[8] „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 34/2010, 54/2011.
[9] „Службени гласник РС“, бр.43/11, 123/14.
[10] “Службени гласник РС” бр. 36/2009, 61/2015.
[11] “Службени гласник РС” бр. 104/2009, 99/2011.
[12] OSCE/ODIHR Report 2012. str. 5 i OSCE/ODIHR Report 2014, str. 4.
[13] OSCE/ODIHR and Venice Commission Joint Opinion on Draft Laws on Electoral Legisltion of Serbia, na http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/39946

Изборни закони регулишу кандидовање грађана путем политичких организација-ентитета (политичке странке, удружења, коалиције), односно, уз дискрециону одлуку ових субјеката о кандидовању појединаца на својим листама. Овим се донекле оспорава Уставом прокламовано право грађанна да буду бирани, јер релевантни законски извори не предвиђају ову могућност на експлицитан начин. Овакво решење није у складу ни са стандардима из Копенхашког документа, која предвиђају да грађани треба да имају право да се слободно кандидују на изборима самостално или кроз листе организованих политичких субјеката – политичких странака и организација.

Расподела мандата и затворене листе кандидата. Уочен је и проблем који је постојао у вези са дискреционим правом политичких организација да располажу освојеним местима на изборима, у складу са сопственом проценом, а не предложеним листама кандидата. Овај проблем био је део промена Закона о избору народних посланика 2011. године, чиме је уведен систем затворених листа, при чему се умањује дискреционо право странке да располаже освојеним местима. Тиме се утицало на заустављање праксе у којој су политичке странке имале право на арбитрерну расподелу мандата. Међутим, важећа уставна одредба (члан 102.) која и даље омогућује праксу бланко оставки кандидата са изборне листе критикована је у Мишљењу Венецијанске комисије и сматра се супротном стандардима у Копенхашком документу.[14]

Кодификација изборног законодавства и правне празнине. Важан део оквира који је релевантан за изборне активности у Републици Србији чине и документа која доноси и имплементира Републичка изборна комисија. У њих спадају и упутства за спровођење избора које Комисија усваја пред сваке изборе. Једна од приоритетних препорука из извештаја ОЕБС/ОИДХР који су оквир ове студије била је усмерена ка широј кодификацији, односно нормирању правила и процедура који се налазе у ових ад хоц изворима Комисије. На тај начин, пожељно је постићи трајни правни основ, који ће имати дуже дејство и донети извесност у погледу стандарда који се примењују.[15] Такође, једна од препорука тицала се даљег уобличавања читавог релеватног оквира, тј. извора којима се уређују питања од значаја за спровођење демократских избора у Републици

[14] OSCE/ODIHR Report 2012., стр. 5.
[15] Ibid.

Србији у извесни јединствен извор, законик, који ће садржати све кључне норме у овој области, које су по природи сродне и повезане, а садржане у већем броју извора различите снаге.[16] Ова препорука наведена је као приоритетна. Још једна од замерки преточених у препоруке у извештају ОЕБС/ОДИХР односи се на унапређење постојећег релевантног правног оквира у циљу обезбеђивања јасних и ефикасних надлежности и механизама, који би институцијама (првенствено Републичкој изборној комисији и Агенцији за борбу против корупције) дали мандат шире имплементације, контроле и дејства у изборним процесима, и то понајпре у погледу кршења правила у вези са вођењем кампање, финансирањем активности кампање и других политичких активности, те санкционисањем кршења прописаних стандарда.[17]

Закључује се одсуство реакције на већину изнетих препорука у погледу отклањања примећених недостатака. Иако је проблематично поље у вези са манипулацијом кандидата и места на изборним листама санирано законским новинама, проблематично и даље остаје питање приступа кандидатури и политичким активностима на које су указивали извештаји ОЕБС и Венецијанске комисије.

Видљива је појава да су бројне норме релевантне за једно питање регулисања изборних активности садржане не само у више једнако важних извора, већ да се нека од директно примењљивих правила усвајају пре изборних активности, у виду ад хоц правила. Неколике препоруке из извештаја ОЕБС/ОДИХР указују на то да је више него пожељно обликовати постојећи правни оквир, који је већ, у свом највећем делу, оцењен као коректан, на такав начин који ће омогућити већу јасноћу у вези са садржином норми, надлежностима, механизмима и процедурама. Оваква кодификација у извесном смислу, пружила би и већу прегледност и уједначила процесе који се одвијају паралелно, у контексту различитих изборних активности и димензија са тим у вези.

Најзад, примећене празнине у контексту правног оквира у целини углавном се тичу недостатка у погледу обима и јасноће надлежности институција које су препознате као важне у процесима везаним за изборе, понајвише Републичку изборну комисију и

[16] OSCE/ODIHR Report 2012, стр.21.
[17] OSCE/ODIHR Report 2014, стр.5 и 21.

Агенцију за борбу против корупције. Овде се најпре мисли да недостатке у могућностима реакције споменутих органа на очигледне пропусте и кршења у току изборних активности.[18] Овакво стање могуће је санирати дефинисањем и проширењем надлежности у прописима којима се уређују рад и улога ових органа у изборним процесима, са тежњом да се устоличи ефикасан механизам ради превенције и санкционисања повреда и злоупотреба везаних за изборне активности, финансирање активности и корупцију и друге проблематичне праксе и појаве. О улози и положају Агенције говорићемо детаљније у поглављу везаном за финансирање политичких активности и изборних кампања.

III. Финансирање политичких активности у Републици Србији

1. Увод и преглед оквира

Основи оквир на пољу финансирања активности политичких субјеката пружа Закон о финанирању политичких активности. Њиме се регулишу питања начина финансирања, евиденције и контроле финансирања политичких активности, максимални износи прилога које дају физичка и правна лица, финансирање редовног рада и изборних кампања политичких субјеката, те извештавање, односно, подношење извештаја о финансирању и објављивање података. Доношење Закона о финансирању политичких активности 2011. поздрављено је од стране ОЕБС као корак напред у контексту уређености и контроле финансирања политичких партија и њихових изборних кампања.[19] Избори 2012. године били су тест новог законског оквира, као и за активности Агенције за борбу против корупције, која је добила мандат надзора над финансирањем политичких активности, укључујући и финансијску димензију изборних кампања.

2. Уочена спорна питања и закључци

[18] OSCE/ODIHR Report 2014, стр.5.
[19] OSCE/ODIHR Report 2012., стр. 11.

Извештај ОЕБС/ОДИХР о изборним активностима 2012. године говори о финансирању кампање, а Извештај о изборима из 2014. године говори о политичком финансирању, укључујући и кампању.

Примећено је да, упркос стварању солидног оквира усвајањем поменутог закона, постоји низ нејасноћа, празнина и неадекватних решења, која могу, у мањој или већој мери, угрозити демократичност изборне утакмице, једнакости странака и искорењивање корупције.

Примећено је да не постоји решење које би довољно јасно раздвојило редовно финансирање политичких активности од оног везаног за кампање у изборима.[20] Такође, недовољно су развијене одредбе које се тичу финансирања из позајмица и кредита. Најзад, замерен је број недоследности у регулисању кршења закона и санкционисања.[21] Тада је оцењено да Закон, управо из ових разлога наведених у Извештају, може пружити неправичну предност одређеним актерима.

Даље, два решења везана за приватне и државне изворе финансирања оцењена су као неповољна. Једно је везано за превисоке максималне износе приватних доприноса (у висини 20 просечних плата за физичка и 200 просечних плата за правна лица-донаторе), чиме се не усваја доследно препорука из заједничког Упутства ОЕБС и Венецијанске комисије о уређењу политичких партија, која инсистира на ефикасним ограничењима приватних донација политичким партијама ради онемогућавања корупције и куповине политичког утицаја.[22] Други недостатак везан је за превелики удео јавних средстава у укупном финансирању политичких партија у Републици Србији (између 70 и 90 одсто), што резултира превисоким степеном зависности странака од државних субвенција.[23]

Агенција за борбу против корупције по први пут организовала је посебан мониторинг заснован на одредбама и надлежностима из оквира Закона о финансирању политичких активности. Поред тога, политичке партије имале су установљену обавезу да Агенцији доставе извештаје о финансирању изборних кампања, након објављених

[20] OSCE/ODIHR Report 2012., стр.12.
[21] Ibid.
[22] OSCE/ODIHR Report 2012., стр.12. фуснота 35.
[23] OSCE/ODIHR Report 2012., стр.12.

финалних изборних резултата. Најзад, политичке странке имале су установљену обавезу достављања годишњих финансијских извештаја.

Након објављивања коначних резултата са вишеструких избора одржаних 2012. године, постојала је обавеза различитих политичких актера да поднесу укупно 1.656 извештаја. Укупно је достављено свега 65% извештаја (до затварања извештаја Агенције 2013. године), при чему се субјекти углавном нису придржавали обавезујућег рока за предају.[24] Упркос недоступности информација у вези са финансирањем изборних кампања у односу на одређене политичке актере у њој, Агенција за борбу против корупције није покретала прекршајне поступке збор кршења одредаба Закона о финансирању.[25] Притом, Агенција нема обавезу објављивања закључака у вези са достављеним извештајима о финансирању изборних кампања, уз недостатак предвиђених рокова за објављивање извештаја странака на web порталу.

Транспарентност Србија указала је у свом извештају о финансирању изборне кампање у изборима 2012. године, да је проценат средстава из државних извора у тадашњој кампањи био 56.5%, односно, чинио је већину. Иако је процентуално сличан уделу државних средстава у кампањи 2007. године, у реалном износу у новцу, овај удео двоструко је већи у 2012. него у 2007. години.[26] Исти извор пријавио је да је око 30% средстава у финансирању изборне кампање 2012. године потекло из кредитираних сума пословних банака. Ова организација оценила је ову праксу проблематичном из више разлога. Наиме, природно се поставило питања надзора над подизањем кредита са овом сврхом, питање повлашћених кредитних услова (рокова отплате, чак и опроста дуга) и камата, као и питање власништва, односно, власничке структуре банке која одобрава средства за финансирање изборних кампања. Такође, очигледно спорно питање представља оно које се односи на изворе одакле ће се кредитирани износи вратити. Уколико не представљају непосредне донације, у извештавању Агенцији за борбу против

[24] „The first report on oversight of political entities – 2012 election campaign costs“, Агенција за борбу против корупције, стр.14-15.
[25] „Финансирање председничке и парламентарне изборне кампање у Србији – мај 2012. године“ 2012, на: http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf стр.5; ОСЦЕ/ОДИХР Репорт 2012, стр.12.
[26] Транспарентност Србија, Извештај о финансирању кампање у 2012, на: http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf стр.42

корупције, странке нису у могућности да образложе из којих извора ће кредитирани износи бити враћени, у тренутку одржавања избора.[27] Овакво решење свакако уноси недопуштени степен неизвесности у контексту финансијских токова странака и онемогућује транспарентност овог важног извора финансирања, те пружа простор за касније недопуштене ситуације – што би, на пример, могао да буде опрост дуга, или повлашћени услови које би политичким партијама омогућила банка чија је власничка структура делом државна. У том примерном случају, у питању би била недопуштена донација, а не кредитирање.

Извештај ОЕБС о ванредним парламентарним изборима у Републици Србији 2014. године, не објављује превише нових замерки у контексту финансирања политичких и изборних активности, већ поново истиче раније запажене недостатке.

Извештај упозорава на неопходност ограничавања потрошње средстава у изборној кампањи, ради постизања веће равноправности у изборној утакмици за различите актере. Поред тога, указује се на неопходност јаснијег и даљег разграничавања између појмова редовних политичких активности и оних у оквирима кампање, да би се избегло, у навећој могућој мери, злоупотреба поклона и услуга.

Питања везана за активности Агенције за борбу против корупције, процесе извештавања, мониторинга и транспарентности у вези са ефектима рада овог тела, поново су истакнута као простор за унапређење.

Иако међу релевантним посматрачима (ОЕБС/ОДИХР, водећи невладин сектор, Агенција за борбу против корупције) постоји консензус да је усвајање Закона о финансирању политичких активности 2011. године унапредио систем финансирања рада и изборних активности политичких субјеката у Републици Србији, одређени уочени недостаци у оквиру и у пракси настављају да изазивају бојазан.

И извештаји ОЕБС, као и извештаји других споменутих извора указују на неопходност изградње веће одговорности политичких актера у погледу финансирања и

[27] Извештај Београдског центра за људска права о људским правима у Србији у 2012, на: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Ljudska_prava_u_Srbiji_2012.pdf стр. 247.

транспарентности финансирања, редовног и у изборним активностима. То је могуће постићи првенствено ојачавањем механизама који транспарентност промовишу и јачају, у које спадају механизми контроле и надзора (путем извештавања, објављивања извештаја у целини, без изузетка и редовно, и од стране политичких субјеката и од стране надлежне Агенције), ефикасан систем механизама превенције и санкције у вези са доследним спровођењем обавеза и стандарда у контексту транспарентности финансирања, те путем добре координације надлежности и активности хоризонталном и вертикалном линијом. На јачање позиције Агенције за бробу против корупције и механизама који јој стоје на располагању у третману случајева корупције, конфликта интереса и превенције корупције позивају препоруке Групе држава против корупције Савета Европе ГРЕЦО, садржане у Евалуационом извештају о Србији, усвојеном у јуну 2015. године.[28]

Када су у питању стандарди који се тичу саме изборне утакмице, јасне су поруке посматрача да на више места постоји превелик простор за неједнакост изборних актера, злоупотребу приватног и државног финансирања (превеликим издвајањем из буџета, превисоком зависношћу странака од државних извора, нетранспарентним кредитирањем и др.), и из свега горе изнетог, јасно је да су интервенције у постојећем правном оквиру неопходне, не би ли се пуније остварили стандарди које ОЕБС промовише и заступа, као и други извори који теже да омогуће потпуну и бескомпромисну транспарентност финансирања политичких активности и избора, што се сматра нарочито ургентним питањем имајући у виду раније и садашње периоде великих афера у вези са злоупотребом владајућих страначких актера, функционера, непоштовањем обавеза у датом контексту и недостатка санкционисања и одговорности за учињене повреде.

IV. Положај и улога медија у изборним процесима

1. Увод и преглед оквира

[28] „Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation Report Serbia“ GRECO, на: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/07/GrecoEval4Rep20148_Serbia_EN.pdf стр. 62.

И Извештај о парламентарним и ванредним председничким изборима 2012. и Извештај о ванредним парламентарним изборима 2014. године баве се, у одређеној мери, положајем медијских субјеката у токовима изборне кампање и извештавања о политичким активностима у Републици Србији. У оба изборна процеса, ОЕБС/ОДИХР спровели су мониторинг извештавања медија у току предизборне кампање и током изборних активности, оцењујући поштовање законских одредби које имају за циљ да обезбеде равноправност субјеката у изборној трци у контексту медијске пажње, тон извештавања о кандидатима и политичким странкама у кампањи, објективност, као и поља кршења тих правила, реакција надлежних тела на приговоре и санкционисање у том смислу.

Законом о избору народних посланика и Законом о избору председника регулисано је у већој мери понашање медија у току извештавања о изборним кампањама, односно спровођења изборне кампање путем медија, пружање под једнаким условима плаћеног и бесплатног медијског простора учесницима у изборним активностима. Обавезујућим упутствима Републичке радиодифузне агенције допуњују се и елаборирају законске одредбе у погледу извештавања медија у току изборног процеса. Закон о јавном оглашавању и Закон о информацијама од јавног значаја такође садрже релевантне норме у вези са питањима садржине медијских порука у политичким кампањама, односно, правила оглашавања у току и ван изборних кампања, принцип недискриминације и равноправности у медијима.

2. Уочена спорна питања и закључци

Положај и надлежност релевантних тела. У току надгледаних изборних процеса, Републичка радиодифузна агенција проширила је своја устаљена овлашћења основног регулаторног тела у области давања дозвола и надзора рада електронских медија. Иако Закон о избору народних посланика предвиђа оснивање и надлежности надзорног одбора, који би надгледао медијске активности у току и у вези са изборним кампањама и

активностима, Агенција је преузела одређене задатке у одсуству таквог органа. У тим активностима, Агенција је вршила надзор над усаглашеношћу понашања медија са релевантним правилима и бавила се приговорима у вези са медијским праћењем изборних кампања. Како Извештај из 2012. примећује, РРА нема експлицитну надлежност да решава и поступа по приговорима у вези са медијским праћењем избора и кампање, односно, нема такву надлежност која би јој омогућила да ову функцију обавља ефикасно.[29] Агенција је примила више приговора у вези са медијским праћењем и извештавањем у току изборних процеса те године, али је покушала да реши њих неколико, међу које спада и наређење да се из емитовања уклоне канали који су прекршили предизборну тишину.

Међутим, значајан примећени пропуст тиче се транспарентности и доступности процесу рада РРА по поднетим приговорима. Иако су закључци по приговорима објављени на web страници Агенције, одлуке у целини нису. У целини, проценило се да је већи део поступка поступања по приговорима у вези са изборним извештавањем био лишен транспарентности у односу на широку јавност.[30]

Ни у изборном процесу 2014. године, надзорно тело превиђено одредбама Закона о избору народних посланика није постављено ради надзора кампање и медијског извештавања у току избора. Овај пропуст довео је поново до тога да део активности које су законом поверене овом неформираном телу преузме Републичка радиодифузна агенција. Агенцији је упућен већи број приговора, а за разлику од прошлог пута, јавно су објављене целе одлуке по приговорима. Упркос томе, две ствари остале су потенцијално проблематичне – једна се тиче нејасности и неуобличености критеријума које је Агенција користила приликом свог поступања по приговорима, док се друга тиче необјављивања записника са састанака на којима се одлучивало о приговорима, упркос што је таква процедура предвиђена интернима актима Агенције.[31]

Препоруке везане за статус, надлежности и приступ регуаторних и надзорних тела надлежних у контексту медијског праћења изборних активности настављају да буду

[29] OSCE/ODIHR Report 2012, стр.14.
[30] Ibid.
[31] OSCE/ODIHR Report 2014, стр. 15.

релевантне. Формирање предвиђеног надзорног тела са мандатом да прати медијску усклађеност са стандардима равноправног и недискриминаторног медјског извештавања неопходно је и законом је одређено. ОЕБС/ОДИХР је у два узастопна изборна циклуса забележио изостанак овог потенцијално важног органа и упозорио на тај пропуст као на избегавање сопствених националних норми које за циљ имају да превенирају и санкционису некоректно и нетранспарентно медијско извештавање о изборима у Републици Србији.

Ситуација да Радиодифузна агенција преузима у та два циклуса надлежности овог неформираног тела не протиче без неправилности, на које је такође указано у извештајима. Оно што и даље остајекао валидан захтев јесте потпуна транспарентност у раду Агенције по приговорима о извештавању, а довољан ниво транспарентности укључује стављање јавности на увид свих релевантних информација о томе ко је приговор поднео, шта је његова садржина, како се о њему одлучивало и каква је коначна одлука. Најзад, Републичка радиодифузна агенција треба да своју улогу у решавању проблема у току изборних процеса учини динамичнијом и одлучнијом, да би најзад задобила веће поверење у траснапрентност и исправност њеног поступања у датом контексту.

Тон медијског извештавања у току изборне кампање. Интензивно праћење преизборног медијског праћења током периода од 6. априла до 20. маја 2012. које су спровели ОЕБС/ОДИХР ЛЕОМ садржи општи утисак да су посматрани електронски медијски субјекти (у државном и приватном власништву) на једнак начин посветили пажњу свим учесницима изборне трке у својим дневним извештавањима и вестима. Исти утисак стекао се и у анализи штампаних медија.

Међутим, у извештају је истакнуто да је тон извештавања углавном био неутралан или позитиван, и то у око 70% укупног праћења, док је у тек 1% тај тон бивао негативан. Оно што изазива посебну забринутост је готово потпуно одсуство аналитичког приступа посматрању и извештавању о платформама, програмима и садржини кампање, те

досадашњих резултата у раду политичких актера у изборној кампањи.[32] Овакав налаз протеже се на извештавање и праћење свих медија у односу на готово све актере, без разлике, и на оба круга избора те године.

Након сличног оквира посматрања учињеног у току предизборних медијских активности у 2014. години, негативан налаз о значајном одсуству аналитичког и критичког извештавања о изборној кампањи поновио се. Извештај сведочи о ситуацијама у којима су већи део „аналитичких“ емисија на телевизијским станицама посвећеним предизборним активностима заузимали званични пропагандни спотови политичких странака, не остављајући превише простора аналитичарима или новинарима да дају свој суд и аналитичку процену садржине кампања и програма актера у изборним процесима.[33] Овим се, у значајној мери подрива улога коју медији несумњиво могу и треба да имају у политичкој едукацији и подизању политичке свести и знања гледалаца, тј. гласача у изборном поступку, што се постиже критичким и првенствено аналитичким ставом према информацијама из страначких кампања. Поред тога, последично, угрожава се и интергитет медија и медијског извештавања и негативно утиче на одвојеност медија од политичког поља, што се одражава и на недостатак диверзитета у медијским садржајима у контексту избора и политичких активности у целини.[34]

У овом конкретном контексту, ваља нагласити и налаз извештаја који се тиче злоупотребе јавних функција и медијског простора који они заузимају у току изборне кампање. Наиме, утисак је да медији не праве јасну разлику, у току трајања предизборне кампање, између наступа јавних функционера у својству функције коју обављају у власти и наступа који, по својој садржини и циљу, припада промоцији матичне странке у предстојећим изборима.[35] Неправилности, односно видове злоупотребе функција у предизборној кампањи у свом извештају описала је и организација Транспарентност Србија.[36] У њему се сведочи да су одређени изборни актери, учествовали у телевизијским емисијама забавног карактера, користећи медијско присуство мимо правила која су се

[32] OSCE/ODIHR Report 2012, стр.15.
[33] OSCE/ODIHR Report 2014, стр.15.
[34] Ibid.
[35] Ibid, стр.16.
[36] Транспарентност Србија, Извештај о финансирању медијске кампање, стр.7.

примењивала на ток медијског покрића предизборне кампање, при чему исти извор указује на пропуст Републичке радиодифузне агенције да реагује, укаже на и процесуира поменуте злоупотребе. Такође, извештај сведочи и да су се функционери и кандидати појављивали на промотивним догађајима јавних институција.[37] Још једна од озбиљнијих замерки посматрача тицала се недовољне регулисаности учешћа других субјеката из предизборне кампање у медијском праћењу и регулисање саме медијске присутности субјеката који нису политичке партије – нпр.удружења грађана. С обзиром на то да се на њих не примењују истоветно ограничења у медијском праћењу предизборне кампање, постојао је простор за злоупотребу.

Непристрасност извештавања и аутоцензура. Кључни недостаци и проблеми у контексту угрожавања непристрасности извештавања, али и у погледу аутоцензуре у извештавању о политичкој сцени и изборном процесу препознати су и од стране ОЕБС/ОДИХР у извештајима о изборним активностима2012. и 2014. године, али и у посматрањима независних државних тела и невладиног сектора у Републици Србији.

Извештај Савета за борбу против корупције о стању медија из 2011. године, одзвања и у извештајима ОЕБС. Савет је том приликом гласно скренуо пажњу на нетранспарентност и недоступност података у погледу власничких структура у медијима у Србији. Додајући овом проблему и онај везан за дотације медијским субјектима из државних средстава, јасно је колики је простор невидљив широј јавности у погледу утицаја и притисака које државне и приватне структуре могу да имају на медије и кроз медије у Србији.[38]

Извештај ОЕБС/ОДИХР из 2014. године експлицитно цитира налаз из Годишњег извештаја Заштитника грађана[39] за 2013. годину, који сумира утисак о великом притиску на новинаре и медије у Србији од стране политичких партија и приватних извора, чиме се директно угрожавају независност и плурализам медијског сектора.

---

[37] Транспарентност Србија, Извештај о финансирању медијске кампање, стр.7.
[38] OSCE/ODIHR Report 2012, стр.13.
[39]Годишњи извештај Заштитника грађана за 2013. годину, на: http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf

Супротно Препоруци Комитета министара Савета Европе Р(99)1 о медијском плурализму, не постоје регулативе и надзор који би ефикасно третирали питање државног финансирања медија. Тиме се оставља велики простор за невидљиво финансирање, што обезбеђује утицај на медије за који јавност не зна.[40]

Проблематика медијског праћења и уопште улоге и позиције медија у изборним и ширим политичким процесима у Србији остаје, са разлогом, поље бојазни за домаће и стране посматраче. Ради се о вишеструком сплету фактора и недостатак, који заједно и појединачно имају потенцијал озбиљног угрожавања независности, транспарентности и слободе медија, као и равноправности и уређености у процесима праћења кампање. Укорењени проблеми углавном се тичу власничких структура медија, њихове нетранспарентности и недоступности података. Овоме се додаје и проблем невидљивих државних финансирања медија, што заједно или одвојено доводи до недопуштених, невидљивих утицаја путем медија и на медије у сфери политичког извештавања. Ове односе и структуре потребно је учинити у потпуности транспарентим и доступним најширој јавности.

У процесима предизборних кампања, примећени су бројни недостаци – системски и инцидентни. Међу прве спадају првенствено они који се односе на правни оквир и његову ефикасност у погледу положаја и надлежности одређених инстанци, као што је Радиодифузна агенција, у процесу превенирања, препознавања и санкционисања кршења правила о извештавању у изборној трци. Надлежности треба да су јасније одређене, али и оне које су унапред предвиђене (као нпр. надзорног тела за мониторинг медијског извештавања), треба правовремено и доследно спровести. Већ је речено да се од Агенције у овом контексту мора добити потпуна транспарентност у раду али и спремност да на кршења и потенцијална кршења реагује ефикасно и без одлагања. Недостаци везани за начин извештавања, неутрални или позитивни тон процењивања кандидата у изборној трци и едукације грађана о политичким и изборним опцијама, могу се посматрати и као питања медијске политике и културе, али потенцијално и као последица упливавања утицаја политичких и других структура у саме медије. Већ је оцењено да је неопходно

[40] OSCE/ODIHR Report 2014, стр.14.

изазвати одговорност медија и за садржину и квалитет медијског праћења изборних активности, ради постизања високог степена професионалности и сврсисходности медијског праћења.

V. Положај националних мањина у изборним процесима и политичким активностима

1. Уочена спорна питања и закључци

Уставом Републике Србије предвиђена су права и слободе националних мањина на територији Републике, међу која спадају и права везана за политичко удруживање, коришћење и приступ на мањинском језику, као и активно и пасивно бирачко право. Овакав уставни оквир оцењен је као сагласан одредбама Копенхашког документа у погледу једнаких права и слобода свих грађана.[41]

Међу стандардима релевантним за оквир ОЕБС у контексту положаја и права националних мањина, а које је Србија прихватила и ратификовала, спадају и Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина, као и Европска повеља о регионалним и мањинским језицима. Такође, Република Србија потписница је билатералних споразума о заштити мањина са четири своје суседске земље.

Закон о политичким странкама даље уређује питања регистрације странака националних мањина, док су питања пријаве изборних листа и кандидата на изборима регулисана Законом о избору народних посланика и Законом о локалним изборима.

Оба извештаја посматрача ОЕБС/ОДИХР о изборима 2012. и 2014. године баве се, у мањој мери, учешћем националних мањина и њихових странака у изборним активностима, уочавају одређене недостатке и упућују извесне препоруке. Извештаји

[41] OSCE/ODIHR Report 2014, стр.18.

сведоче да су на парламентарним изборима 2012. десет места у парламенту освојиле странке националних мањина, док је тај број порастао на 12 на следећим изборима 2014. То се оцењује као благи позитивни помак.[42] Ти извештаји истичу два аспекта као кључно проблематична и запажена у току спровођења изборних активности у 2012. и 2014. години.

Први се тиче предуслова за регистрацију, односно, пријаву изборних листа кандидата из политичких странака националних мањина. Законско решење предвиђа блаже услове за регистрацију и рад политичке странке националних мањина у односу на странке које немају ту природу. Док је за регистрацију политичких партија неопходно 10.000 потписа грађана, овај предуслов снижен је на 1.000 потписа у случају мањинских странака. Међутим, када је у питању регистрација кандидатских изборних листа на изборима, критеријум који се примењује из решења у Закону о избору народних посланика истоветан је и за странке националних мањина и за друге политичке странке и износи 10.000 потписа грађана. На ову диспропорцију, односно подривање иницијалне преференције дате партијама националних мањина указују и извештаји релевантних организација.[43]

Овакво решење са правом се посматра као потенцијално онемогућујуће за партије националних мањина, јер превазилази капацитете подршке коју странке реално могу да прикупе потписима, као и капацитете које ове странке могу да имају у финансијском смислу у односу на странке већег обима и ширег гласачког тела.[44] Као последицу могла се приметити ситуација да политичке партије одређених мањинских група уопште нису самостално учествовале у изборним активностима, без сопствених листа, већ и ако јесу узеле учешће, то су урадиле у предизборним коалиционим споразумима са странкама већине. Ово са једне стране може онемогућити слободу удруживања и изборна права странака мањинских група,[45]али и довести у питање квалитет репрезентације коју мањинска група коју странка у реланости представља врши у оквирима предизборне страначке и политичке асимилације.

[42] Ибид, стр.19.
[43] Видети Годишњи извештај о људским правима Београдског центра за људска права за 2012. годину.
[44] OSCE/ODIHR Report 2014, стр.18.
[45] Извештај Београдског центра за 2012. годину, стр.241.

Извештај Београдског центра из 2012. године скренуо је пажњу и на проблем злоупотребе мањинских партија у погледу стварне репрезентације националних мањина чији идентитет представљају. Донесен је закључак да се повлашћеним критеријумима за регистрацију политичких партија националних мањина на основу Закона о политичким странкама користе странке које у свом чланству, или пак, на својим изборним листаманеће имати предоминантну већину припадника одређене националне мањине, иако су на рачун тога и обезбедили присуство у сазиву одређеног представничког тела.[46] Стога је и истакнута потреба да се при регистрацији, али пожељно и у каснијим активностима, на опипљивији начин мониторише структура и састав представника и чланства странке националне мањине, да би се обезбедила реална репрезентација мањинске групеа избегла манипулација повлашћене позиције зарад стицања политичке моћи и утицаја.

Други примећени проблем, односно, замерка, тиче се стандарда из Копенхашког документа везаног за употребу језика националне мањине, тј. матерњег језика у примању и ширењу информација. У току посматрања изборних активности 2012. године, посматрачи ОЕБС/ОДИХР забележили су инциденте где одређени делови Јединственог бирачког списка нису били доступни на мањинским језицима у одређеним општинама већ само на српском ћириличном писму, резулутујући у ограничењу могућности да припадници мањина гласају слободно и неометано.[47]

Главна препорука у контексту недостатака примећених у извештајима посматрача свакако се тиче услова за *пријаву изборних листа* странака мањина. Неопходно је ускладити ово решење из Закона о избору народних посланика са намером да се партијама политичких мањина обезбеди лакши приступ политичком утицају, у складу са потребом да буду присутне у парламенту. Потребно је умањењем критеријума од 10.000 потписа за регистрацију листе омогућити већу самосталност у заступању политичких идеја и репрезнетације мањинских група, ради слободнијег учешћа на изборима и стимулисања политичке активности мањинских група. Ово се може постићи интервенцијом у вези са законским текстом, а не кроз покушаје нижих надзорних и регулаторних тела да мењају

[46] Ибид.
[47] ОСЦЕ/ОДИХР Репорт 2012, стр.19.

законске одредбе пред саме изборе. На овај начин постиже се усклађеност преференцијалног третмана формалне политичке ангажованости националних мањина на политичкој сцени између одредби које регулишу регистрацију политичке странке и пријаву изборних листа на самим изборима.

VI. Јединствени бирачки списак

1. Уочена спорна питања и закључци

Јединствени бирачки списак оформљен је на основу Закона о јединственом бирачком списку[48] и по први пут стављен и примену уочи изборних активности 2012. године. Оваква централизована и јединствена база података о бирачком телу у Републици Србији омогућила је грађанима приступ информацијама којесе тичу њихове уписаности у бирачки списак захтевом надлежним општинским органима или у web регистру списка. Посматрачи и представници ЕСЦЕ/ОДИХР начелно су поздравили увођење јединственог бирачког списка, али сама имплементација није прошла без недостатака, по изнетим налазима.

Наиме, од увођења Јединственог бирачког списка, ОСЦЕ и други посматрачи истичу да немогућност јавног увида у садржину бирачког списка, ради провере садржине и начина вођења, а на основу законских одредаба које се тичу заштите личних података, угрожава транспарентност ове базе. Једна од важних препорука тиче се управо обезбеђивања вишег степена јавне провере јединственог бирачког списка у Републици Србији.[49]

2012. године забележени су случајеви да се подаци из јединственог бирачког списка и његови делови нису уписивали, односно, нису били доступни на свим језицима националних мањина, већ само на српском језику ћириличног писма, иако релевантни

[48] „Службени гласник РС“ бр. 104/2009. и 99/2011.
[49] OSCE/ODIHR Report 2014, стр. 8.

закон предвиђа унос података о бирачима припадницима националних мањина и на српском и на мањинском језику у питању.[50] Иако је списак прилагођен и до следећих избора 2014. омогућио је унос података на оба језика, неке мањинске групе жалиле су се на начин на који су њихова имена писана на српском језику, што је створило проблеме приликом проналажења и провере уписаности одређених гласача припадника мањинских група у бирачком списку.

Обе препоруке изнете у извештајима из изборних година 2012. и 2014. остају да важе.

Неопходно је без изузетка омогућити упис имена бирача припадника националних мањина и на српском и *на језику мањине*, на тај начин да се избегну све нејасноће и могућности да се отежа идентификација бирача и учешће у изборима. Уложени приговори и налази посматрача указују да је овај проблем присутан и да као одступање од стандарда ОЕБС треба да буде у потпуности отклоњен на нивоу бирачког списка, у складу са тим страндардима и законом који га уређује.

Такође, значајна је препорука која се тиче *веће јавности* самог бирачког списка. Имајући у виду одступања у бројевима добијеним из Пописа 2011., самог бирачког списка, те варирању у бројевима примећеном у вези са гласачима са одређених подручја и из иностранства[51], пожељан је виши степен јавне провере и доступности јединственог бирачког списка, ради избегавања неизвесности, сумње у тачност и транспарентност спискова, али и ради отклањања поља за сумњу у вези са исправним вођењем списка, који служи као основ за остваривање гласачких права грађана.

КОРИШЋЕНИ ИЗВОРИ

[50] OSCE/ODIHR Report 2014, стр. 9.
[51] OSCE/ODIHR Report 2014., стр. 8.

1. „Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Evaluation Report Serbia“ Group of States against Corruption GRECO, 2015. на: http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/07/GrecoEval4Rep20148_Serbia_EN.pdf

2. “Early Parliamentary Elections, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report”, OSCE/ODIHR, 2014.

3. „Election Observation Handbook“, OSCE, 6th edition, доступно на http://www.osce.org/odihr/elections/68439

4. „Финансирање председничке и парламентарне изборне кампање у Србији – мај 2012. године“, Транспарентност Србија, 2012. на http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/Finansiranje%20kampanje%202012.pdf

5. „Годишњи извештај Заштитника грађана Републике Србије за 2013. годину“, Заштитник грађана, 2014. на http://www.ombudsman.rs/attachments/3237_Godisnji%20izvestaj%20Zasttnika%20gradjana%20za%202013%20%20godinu.pdf

6. „Људска права у Србији – 2012.“,Београдски центар за људска права, 2013. на http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Ljudska_prava_u_Srbiji_2012.pdf

7. OSCE/ODIHR and Venice Commission Joint Opinion on Draft Laws on Electoral Legisltion of Serbia, OSCE, на http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/39946

8. “Parliamentary and Early Presidential Elections”, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report”, OSCE/ODIHR, 2012.

9. „The first report on oversight of political entities – 2012 election campaign costs“, Агенција за борбу против корупције, 2013. на http://www.acas.rs/wp-

content/uploads/2011/05/The_First_Report_on_Oversight_of_Political_Entities_2012_Election_Campaigns_Costs_with_Anex1-5.pdf

10. Закон о финансирању политичких активности, „Службени гласник РС“, бр.43/11, 123/14.

11. Закон о избору народних посланика, "Сл. гласник РС", бр. 35/00, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 28/11 и 36/11.

12. Закон о избору председника Републике "Сл. гласник РС", бр. 111/07.

13. Закон о јединственом бирачком списку, “Службени гласник РС” бр. 104/2009, 99/2011.

14. Закон о локалним изборима, „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 34/2010, 54/2011.

15. Закон о политичким странкама, “Службени гласник РС” бр. 36/2009, 61/2015.

1.2 Коментари Коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука о изборним процесима у Републици Србији

Комитет правника за људска права – YUCOM / Форум за етничке односе

1.2.1 Генерални осврт на студију “Изборни процеси у Републици Србији”

Коалиција организација цивилног друштва прихвата извештај Института друштвених наука, као и све уочене проблеме и закључке у приказаним областима. С

друге стране, Коалиција налази за сходно да укаже на догађаје током 2014. и 2015. године, који су се дешавали након спровођења републичких избора. На основу тих догађаја се може процењивати доследност државе Србије и политичких актера да поштују препоруке које је издао ОЕБС након завршетка посматрачког процеса избора у Србији 2012. и 2014. године.

1.2.2 Правни оквир изборног процеса

Прописи који регулишу функционисање јединица локалне самоуправе омогућавају распуштање скупштине и понављање избора у јединици локалне самоуправе. Према Закону о локалној самоуправи, скупштина јединице локалне самоуправе може се распустити ако: 1) скупштина не заседа дуже од три месеца; 2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке. [52]

До примене ових одредби, по правилу, долази у јединицама локалне самоуправе у којима изборни резултат није идентичан са резултатом на републичком нивоу. „Власт" на локалном нивоу постаје предмет „воље" политичких странака, чиме се не доприноси остваривању специфичних потреба грађана у локалној самоуправи и суштинском „раздвајању" два различита нивоа власти. На овај начин утиче се посредно и на изборне резултате и онемогућава уживање мандата на локалном нивоу.

У периоду од одржавања ванредних избора 16. марта 2014. године до септембра 2015. године, у неколико јединица локалне самоуправе као и у неколико градских општина и месних заједница, дошло је до расписивања нових избора (Лучани[53], Мајданпек, Мионица, Медвеђа,[54] Житорађа, Ириг, Врдник, Брус итд.). Неки од нових локалних избора су праћени инцидентима и неправилностима[55]. У току локалних избора у Мионици, 28. децембра 2014. године, претучен је носилац листе Демократске странке и

[52] Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, бр. 129/2007 и 83/2014, члан 85.
[53] Влада одлуком распустила скупштину општине Лучани 22. октобра 2014. године.
[54] Влада одлуком распустила скупштину општине Медвеђа 8. јула 2015. године.
[55] Тако, у Иригу је поништено решење о именовању општинске изборне комисије, услед неправилног састава. (Пресуда Управног суда, Уж. 3/2015 од 05.02.2015. године)

активисти Социјалистичке партије Србије. Министар унутрашњих послова Небојша Стефановић потврдио је да су у Мионици, током изборног дана, нападнута тројица активиста СПС, СНС и ДС.[56]

С друге стране, у јединицама локалне самоуправе у којима није дошло до реструктуирања власти у складу са односом снага на републичком нивоу, појачана је нетрпељивост између представника странака на локалном нивоу, коју повећавају јасне поруке представника републичких власти.[57] У одређеним општинама, као нпр. Инђија, забележени су инциденти који се повезују са немогућношћу реструктуирања власти на локалном нивоу.[58] Ове појаве угрожавају несметано уживање мандата, суштинску децентрализацију и департизацију државе. Додатан аргумент да постоји ометање уживања мандата јесу најаве високих државних функционера о одржавању превремених локалних избора[59].

1.2.3 Заштита изборног права

Поступак заштите изборног права карактерише правни формализам уз кратке рокове за улагање правних лекова. Услед тога, одређени правни лекови бивају одбачени као недозвољени или неблаговремени,[60] а очигледне незаконитости неотклоњене.

Поводом очигледне нерегуларности на локалним изборима у Мајданпеку 2014. године, у вези с изгледом гласачких листића, група грађана је поднела приговор.[61] Становиште Управног суда је да на благовременост приговора није од утицаја чињеница

56http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/1786273/%D0%98%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8+%D1%83+%D0%9C%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8.html

57 http://www.021.rs/Info/Vojvodina/Raste-netrpeljivost-DS-a-i-SNS-a-oko-opstina-u-Vojvodini.html.

58Б92: Инђија: Борба за одборнике не јењава, 27. маја 2015. године хттп://www.б92.нет/инфо/вести/индех.пхп?yyyy=2015&мм=05&дд=27&нав_цатегору=11&нав_ид=997276

59 хттп://www.јузневести.цом/Политика/Гасиц-Локални-избори-мозда-у-децембру.ср.хтмл; хттп://www.блиц.рс/Вести/Политика/543846/ОТКРИВАМО-Покрајински-и-локални-избори-крајем-године

60 Управни суд, Одељење у Крагујевцу, Решење Уж 21/15 од 11.05.2015.године, Управни суд, Одељење у Новом Саду, Решење Уж. 12/15 од 19.03.2015. године, Управни суд, Одељење у Новом Саду, Решење Уж. 18/15 од 16.03.2015. године.

61 "Прекршен је члан 30 Закона о локалним изборима“, на листићу није написано име и презиме првих кандидата на листи као што закон прописује. Упитан зашто се раније нису жалили, Игић је објаснио да су прво желели да се увере и да буду сигурни да је то заиста тако пре него што реагуји. http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=07&nav_id=896905

када је подносилац приговора имао сазнања о изгледу и садржини изборног листића, имајући у виду да се законски рок од 24 часа рачуна од дана када је донета одлука о изгледу листића, а не од дана сазнања за наведене неправилности.[62] Овакав систем заштите права критиковала је и посматрачка мисија ОЕБС/ОДИХР[63].

1.2.4 Медији у изборним процесима

Положај и улогу медија у изборним процесима пратиле су невладине организације како током избора 2012. године, тако и током избора 2014. године. Посебни проблеми уочени су 2014. године поводом извештавања за избор националних савета.

У студији "Медији у изборима: *Мониторинг медија: изборна кампања 2012"*[64] коју је спровео Биро за друштвена истраживања наведено је "у Србији постоји латентна цензура медија у чијем средишту није формална забрана рада медија, већ се цензура спроводи кроз контролу финансијског преживљавања медија и новинара који нажалост својим, пре свега синдикалним неорганизовањем доприносе оваквом стању. У прилог тези о латентној цензури говоре и налази нашег мониторинга. Током изборне кампање за парламентарне изборе посматрани медији су показали низак ниво интегритета, јер је у извештавању доминирао информативно-промотивни дискурс са елементима пропаганде. Доминација информативних жанровских форми и употреба дијалошких жанровских форми у промотивне сврхе су онемогућавали анализиране медије да на аналитичан и критичан начин извештавају о учесницима у изборном процесу. Други показатељ нижег интегритета посматраних медија је висок степен непотписаних текстова, нејасни новинарски извори, ослањање на државне изворе и веома висок степен позитивног представљања странака који се може мерити са налазима у државама које су на нижем степену демократског развоја. Посебно брину четири налаза: први о непотписивању чланака као устаљеној пракси, други о расту процента позитивно конотираних наслова током кампање, трећи о значајном броју новинских текстова у којима извор није јасан што

[62] Управни суд РС, Решење Уж. 47/14 од 16. септембра 2014. године.
[63] "Early Parliamentary Elections, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report", OSCE/ODIHR, 2014, str. 17, http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/119405?download=true
[64] Види: Биро за друштвена истраживања, *Медији у изборима: Мониторинг медија: изборна кампања 2012*, стр. 53-54. http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2013/08/Mediji-u-izborima.pdf

може да буде индикација да је текст преузет са агенције или да је реч о партијском саопштењу у форми ПР - материјала и четврти поштовање „партијских камера“ које нису ништа друго него најбаналнији начин контроле информативних емисија на телевизијама. Показатељ ниског интегритета дневних новина и телевизија је пасиван однос у погледу кандидовања тема, односно у спремности да се као главне изборне теме прихвате теме које кандидују странке.

Центар за мониторинг Куће људских права и демократије[65] анализирао је писање седам дневних листова (Данас, Политика, Блиц, Ало, Курир, Информер и Вечерње новости) у периоду од 15. до 23. фебруара 2014. године. Циљ анализе је био да се утврди заступљеност текстова у којима странке износе ставове и представљају се бирачима у предизборној кампањи. Из тог разлога, изостављени су сви чланци у којима новинари анализирају изборе или неки њихов аспект, колумне, коментари и слични текстови. Такође, нису анализирани ни чланци у таблоидима у којима се преносе међусобне свађе на личној основи представника политичких странака, јер суштински не шаљу бирачима никакву поруку о програму и циљевима странака.

На основу анализе, Центар је закључио да је Српска напредна странка имала убедљиво највећу заступљеност у свим посматраним медијима, осим у дневном листу Данас. Та заступљеност кретала се углавном око 40 одсто. Није било ниједног негативног чланка о Српској напредној странци у овој врсти текстова. Званично тада још увек најјача парламентарна опозициона странка, Демократска странка, кретала се од 5 до 20 одсто заступљености у чланцима. Закључак анализе је да су од седам дневних листова, њих четири – Курир, Информер, Вечерње новости и Политика – нескривено фаворизовале СНС. За дневне листове Блиц и Ало може се рећи да је била у питању блага фаворизација ове странке у прихватљивим оквирима равнотеже између објективног информисања и права на сопствену уређивачку политику. Дневни лист Данас био је једини који не фаворизује ниједну странку.

[65] Кућа људских права и демократије коју чине: Грађанске иницијативе, Београдски центар за људска права, Комитет правника за људска права – ҮУЦОМ, Хелсиншки одбор за људска права, Центар за практичну политику.

Центар за мониторинг избора Куће људских права и демократије захтевао је од полиције, тужилаштва и служби безбедности да зауставе циљано пласирање информација из истрага које се користе за предизборну кампању. Слободни и фер избори у Србији озбиљно су угрожени пласирањем непроверених информација из истрага у медије у циљу дискредитације политичара.[66]

1.2.5. Финансирање

Извештај ОЕБС о ванредним парламентарним изборима у Републици Србији 2014. године, не објављује превише нових замерки у контексту финансирања политичких и изборних активности, већ поново истиче раније запажене недостатке. Извештај упозорава на неопходност ограничавања потрошње средстава у изборној кампањи, ради постизања веће равноправности у изборној утакмици за различите актере. Поред тога, указује се на неопходност јаснијег и даљег разграничавања између појмова редовних политичких активности и оних у оквирима кампање, да би се избегло, у највећој могућој мери, злоупотреба поклона и услуга.

О проблему постојања функционерске кампање говоре налази организације Транспарентност Србија која је, у току мониторинга предизборне кампање 2014. године, уочила да „броја промотивних активности у односу на исти период годину дана раније има 848% више". Као додатни аргумент који говори о постојању функционерске кампање, Транспарентност Србија наводи де је „огроман пад активности забележен у периоду непосредно након избора – број промотивних активности био је пет пута мањи, и свео се на 18 одсто активности из периода кампање".[67]

Након последњих избора, вршене су измене правног оквира којим се регулише финансирање политичких странака и истовремено изборне кампање.

На усвојени Предлог Закона о изменама и допунама Транспареност Србија доставила је посланичким групама у Скупштини Србије предлоге амандмана који би регулисали финансирање политичких активности. Неки од амандамана које је

[66] http://kucaljudskihprava.rs/neproverene-informacije-iz-istraga-ugrozavaju-slobodu-izbora/
[67] http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/13062014/Aktivnosti%20javnih%20funkcionera%20tokom%20kampanje%20za%20izbore%202014,%2013.06.2014.pdf

Транспарентност предложила су прихваћени. Тако је усвојен амандман којим се политичке партије ограничавају да користе средства од некретнина из јавних средстава искључиво за спровођење политичких активности.,

Законом о изменама и допунама Закона о финансирању политичких активности, који је усвојен 8. новембра 2014. године, смањен је проценат буџета који се издвајао за политичке странке. Измене Закона о финансирању политичких активности предвиђају да странке и партије убудуће добијају око 30 одсто мање средстава из буџета. Проценат за издвајање средстава политичким странкама умањује се са 0,15 на 0,105 одсто, као и за финансирање предизборних активности са 0,1 одсто на 0,07 одсто. На тај начин ће линеарно свим политичким актерима бити умањена средства у односу на садашња за више од 30 процената.

Иако су одређене промене оцењене као позитивне, пропуштена је прилика да се отклоне све изнете замерке ОЕБС-а, пре свега у раздвајању финансирања изборне кампање од финансирања редовних политичких активности. Према најновијим изменама Закона о финансирању политичких активности, средства за финансирање редовног рада политичких субјеката користе се и за финансирање трошкова изборне кампање.[68] С обзиром да ће се за политичке активности користити средства од некретнина које су купљене новцем добијеним из јавних извора, потврђују се наводи српских аналитичара да постоје настојања већ етаблираних партија да све обилнијим (само) финансирањем из јавних извора увећају своје предности и тако практично спрече појаву нових политичких актера са реалном шансом на изборни успех.[69]

Транспарентност Србија оцењује да оваква ситуација води и нелогичном решењу да се из буџета два пута издваја новац за исту сврху, што је супротно начелима буџетског система. Наиме,одредбама Закона је прописано да се свим учесницима у изборној кампањи пре избора расподељује одређена сума из буџета, у једнаком износу. Након избора, листе које су добиле посланичка места добијају и додатна средства за покриће

[68] *Закон о финансирању политичких активности*, Службени гласник РС, бр. 43/2011 и 123/2014, члан 19 став 2.
[69] Вид: Зоран Стојиљковић, *Новац и избори* у „Око избора 19“, Центар за слободне изборе и демократију, 2014, стр. 46.

трошкова кампање. Како се новца из буџета за финансирање редовног рада политичких субјеката користи и за финансирање кампање, то значи да су парламентарне политичке странке (а поготово оне које у некој скупштини имају највећи број народних посланика, посланика и одборника) изразито привилеговане у односу на остале учеснике изборне трке. Парламентарне странке, и иначе, уживају одређену предност у односу на ванпарламентарне такмаце, по природи ствари, због веће могућност да се представе пред грађанима и ван изборног периода.

Смањење буџетских дотација и отварање могућности да се у кампањи користе средства добијена за финансирање редовног рада странака додатно актуелизује потребу да се законски ограниче трошкови изборних кампања.[70]

1.2.6. Националне мањине и избори

Закон о избору народних посланика ограничио је право учешћа странака националних мањина на изборима за народне посланике с обзиром да се за потврђивање изборне листе за мањинске странке захтева исти број потписа као за било коју странку. Републичка изборна комисија донела је Упутство за спровођење Закона о избору народних посланика уочи избора 2008. године којима је одредбом чл. 28 т. 8 био ублажен законски услов за постављање изборних листа националних мањина, тако што се, уместо законом прописаних 10.000 потписа бирача, за подношење изборне листе политичке странке националне мањине или коалиције политичких странака националних мањина захтевало најмање 3.000 судски оверених изјава бирача. Међутим, Уставни суд РС је, полазећи од уставних одредби којима се изричито предвиђа да се питања избора народних посланика и равноправности и заступљености представника националних мањина уређују законом, као и одредби Закона о избору народних посланика, којима се прописује надлежност и овлашћење Републичке изборне комисије и услови за утврђивање изборне листе, обуставио од извршења одредбе члана 28. тачка 8.

У нашем правном систему нема мера којима се омогућава представницима националних мањина да, под условима која не представљају препреку на изборима,

[70] http://www.blic.rs/Vesti/Politika/508888/Transparentnost-Srbija-dostavila-predloge-amandmana-na-zakon-o-finansiranju-stranaka/print

представљају интересе националне мањине у раду представничких тела. Мера такозваног „природног прага” није класична афирмативна мера јер представља стварну препреку за остваривање права на политичку репрезентацију. Она је под одређеним условима доступна само политичким странкама бројних и територијално хомогено настањених националних мањина. Омогућавање „афирмативне” мере која би обезбедила реално представљање интереса мањина у представничким телима на свим нивоима власти услов је за реалну „департизацију” мањинских самоуправа.

Хелсиншки одбор за људска права у Србији је критиковао правну несигурност у коме су се нашле мањинске странке "Обавеза је Републичке изборне комисије била да унапред протумачи изборно законодавтсво како би се мањинске партије припремиле за нова правила и благовремено почеле са сакупљањем сада неопходних 10.000 потписа, што многе од њих неће бити у стању да учине за тако кратко време, и тако ће бити и фактички искључене из политичког живота Србије. Албанска мањина већ најављује да није у стању у тако кратком року да прикупи додатне потписе. Тиме ће и овај најновији потез бити показатељ да Албанци у Србији нису пожељна мањина и да се још увек третирају у склопу решења косовског питања.[71]

Коначно, Уставни суд је својом одлуком ИУп-42/2008 од 14.04.2011. године, потврдио становиште да су одредбе Закона о избору народних посланика у складу са мањинским правима гарантованим Уставом. У том смислу, већина невладиних организација и стручњака сматра да је неопходно променити Закон о избору народних посланика у погледу броја потписа за утврђивање изборне листе мањиснких странака.

Крајем октобра 2014. године одржани су други по реду избори за националне савете националних мањина. На непосредним изборима припадници националних мањина изабрали су чланове 17 савета (албанског, ашкалијског, бошњачког, бугарског, буњевачког, влашког, грчког, египатског, мађарског, немачког, ромског, румунског, русинског, словачког, словеначког, украјинског и чешког националног савета), док су чланови македонског, црногорског и хрватског националног савета изабрани на електронској скупштини. Избори су протекли без већих неправилности. Међутим,

[71] http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=04&dd=10&nav_category=418&nav_id=293257

забележено је неколико инцидената у општини Тутин због чега су на три бирачка места поновљени избори за чланове Националног савета бошњачке националне мањине. Избори су поновљени и на једном бирачком месту у општини Бујановац.

Према наводима Београдског центра за људска права: "Ако се изузме сам дан избора када су извештавали о току изборног процеса, избори за националне савете, одбору односно изборна кампања, нису били тема коју су медији са националном покривеношћу адекватно испратили. Треба подсетити да члан 39 Закона о националним саветима националних мањина истиче да постоји дужност да у средствима јавног информисања буде испраћен ток изборних активности. Када су у питању медији на мањинским језицима уочене су бројне неправилности, међу којима и учешће новинара и уредника у предизборној кампањи."[72]

ПРЕПОРУКЕ:

- **Унапредити правни оквир тако да омогућава поступање у складу са стандардима ОЕБС, тј. да се слободни избори (у јединицама локалне самоуправе) одржавају у разумним временским размацима и да кандидати који добију довољан број гласова заузму своје функције и ту остану до истека својих мандата.**
- **Унапредити изборна правила за избор националних савета националних мањина, посебно у вези са надзором избора, саставом бирачких одбора и увида у бирачке спискове.**
- **Унапредити правни оквир за заштиту тако да се продуже рокови за улагање правних лекова тако да омогуће ефективну заштиту изборног права.**
- **Споводити ефикасне истраге о нападима током избора у јединицама локалне самоуправе.**
- **Изменити Закон о избору народних посланика у делу броја гласача неопходних за потврђивање изборних листа ради остваривања Уставом гарантованих права националних мањина.**

[72] http://www.autonomija.info/nepravilnosti-u-izvestavanju-medija-na-manjinskim-jezicima.html

1.3. Коментари Канцеларије за људска и мањинска права на коментаре Коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука „Изборни процеси у Републици Србији“

У делу 1.2.6. Националне мањине и избори се наводи *крајем октобра 2014. године одржани су други по реду избори за националне савете националних мањина. На непосредним изборима припадници националних мањина изабрали су чланове 17 савета (албанског, ашкалијског, бошњачког, бугарског, буњевачког, влашког, грчког, египатског, мађарског, немачког, ромског, румунског, русинског, словачког, словеначког, украјинског и чешког националног савета), док су чланови македонског, црногорског и хрватског националног савета изабрани на електронској скупштини.*

Коментар: Законом о националним саветима националних мањина уведена је могућност непосредног бирања чланова националних савета националних мањина. Крајем 2014. године су одржани <u>други непосредни избори</u> за 17 националних савета националних мањина. Преостала 3 национална савета бирана су на <u>електорској скупштини</u>.

1.4. Коментари Министарства државне управе и локалне самоуправе

Размотрили смо **Извештај Института за друштвене науке на тему изборних процеса у Републици Србији и Коментар Коалиције организација цивилног друштва на Извештај Института**, које сте нам, ради давања коментара доставили 19. октобра 2015. године у прилогу акта Број: 5/349 од 16. октобра 2015. године и, са становишта делокруга Министарства државне управе и локалне самоуправе, истичемо следеће

У Извештају Института друштвених наука (Субстудија 1: Изборни процеси у Републици Србији) у делу II Правни оквир о изборним процесима, у прегледу правног оквира који је релевантан за изборне процесе у Републици Србији требало би додати и

Закон о националним саветима националних мањина у складу са којим се организују и спроводе избори за националне савете националних мањина („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 20/14-УС и 55/14).

У односу на текст у Глави **V,** тачка 1, став 3. у делу који се тиче „предуслова за регистрацију, односно пријаву изборних листа кандидата из политичких странака националних мањина“ указујемо на Одлуку Уставног суда број Уж-479/2014 од 29. маја 2015. године („Службени гласник РС“, број 61/15 од 10. јула 2015. године), којом је одбијен захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 9. Закона о политичком странкама који се односи на број оснивача потребних за оснивање политичке странке националних мањина (1.000) и констатовано да прописани број оснивача не спречава ни бројчано мање националне мањине да се политички организују.

У односу на текст Извештаја у ставу 1. у којем је истакнута потреба „да се при регистрацији, али пожељно и у каснијим активностима, на опипљивији начин мониторише структура и сатав представника и чланства странке националне мањине“ указујемо на одредбе чл. 21. и 47. Устава Републике Србије према којима је забрањена свака дискриминација непосредна и посредна, по било ком основу, па тако и по основу националне припадности, као и да је изражавање националне припадности слободно, односно да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. У ставу 2. указује се на „инциденте где одређени делови Јединственог бирачког списка нису били доступни на мањинским језицима у одређеним општинама већ само на српском ћириличном писму”, а у тексту Главе са насловом VI. Јединствени бирачки списак, тачка 1. Уочена спорна питања и закључци, у ставу 3. наведено је да су „2012. године забележени случајеви да се подаци из јединственог бирачког спискаи његови делови нису уписивали, односно, нису били доступни на свим језицима националних мањина, већ само на српском језику ћириличног писма”. С тим у вези указујемо да је одредбом члана 7. Закона о јединственом бирачком списку прописано да се име и презиме бирача који је припадник националне мањине двојако уписује и то прво ћириличним писмом према правопису српског језика, а потом писмом и према правопису језика припадника

националне мањине, као и да је чланом 19. Закона прописано да извод из бирачког списка за свако бирачко место садржи све чињенице о бирачу које садржи бирачки списак.

У односу на текст Извештаја у ставу 2. где је истакнута „немогућност јавног увида у садржину бирачког списка, ради провере садржине и начина вођења, а на основу законских одредаба које се тичу заштите личних података, угрожава транспарентност ове базе", ка и у вези са текстом у ставу 3. у коме је истакнуто да је „пожељан виши степен јавне провере и доступности јединственог бирачког списка, ради избегавања неизвесности, сумње у тачност и транспарентност спискова, али и ради отклањања поља за сумњу у вези са исправним вођењем списка", указујемо да је чланом 14. Закона о јединственом бирачком списку предвиђена могућност излагања дела бирачког списка који се води за подручје јединице локалне самоуправе, као и да је начин коришћења бирачког списка, извода из бирачког списка и увида у бирачки списак ближе уређен у Глави III Упутства за спровођење Закона о јединственом бирачком списку тако да право на увид има сваки грађанин у циљу провере личних података уписаних у бирачки списак. Наиме, увид се остварује на основу захтева бирача, а може се извршити непосредно у општинској, односно градској управи у којој грађанин има пребивалиште, а од проглашења изборне листе, право на увид има и подносилац изборне листе или лице које он овласти. Увид се може извршити и електронским путем на званичној интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе уношењем ЈМБГ, као и слањем СМС порука са овим податком на број телефона који се објављује у средствима јавног информисање и на званичној интернет страници Министарства, а само услед разлога техничке природе повремено је био недоступан. Такође, у тексту Извештаја потребно је речи: „политичке партије" и „политичке организације" заменити речима: „политичке странке" у одговарајућем падежу, ради терминолошког усклађивања са Законом о политичком странкама.

У Коментарима Коалиције организација цивилног друштва на Извештај Института друштвених наука "ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ" у делу „Националне мањине и избори" у ставу 5. после реченице „Избори су протекли без већих неправилности „ треба додати да након спроведених избора за чланове националних савета националних мањина 26. октобра 2014. године није поднета ниједна тужба

Управном суду, да су сви изабрани национални савети националних мањина успешно конституисани, на прописам начин изабрани органи националних савета националних мањина, као и да су националних савети националних мањина ускладили статуте и друга акта са Законом о националним саветима националних мањина.

Што се тиче Препоруке да се „унапреде изборна правила за избор националних савета националних мањина, посебно у вези са надзором избора, саставом бирачких одбора и увида у бирачке спискове“ указујемо да се на избор националног савета и питања која нису уређена овим законом, сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика, Закона о општем управном поступку и Закона о управном спору (члан 43. Закона о националним саветима националних мањина), тако да ће унапређење правног оквира изборног процеса у Републици Србији имати сходну примену и на изборе за чланове националних савета националних мањина. Даље, указујемо на одредбу члана 51. Закона о националним саветима националних мањина којом је детаљно и стриктно прописано коришћење података из Посебног бирачког списка, као и да подаци из посебног бирачког списка уживају посебну заштиту. Осим тога, након расписивања избора за чланове националних савета националних мањина, Министарство је омогућило проверу уписаности бирача у посебан бирачки списак, тако што је на својој интернет страници поставило сервис на линку који је грађанима омогућио једноставну проверу. Податак који је грађанин могао да добије је да ли је или није уписан у посебан бирачки списак, без дугих података, чиме је било обезбеђена заштита података о личности.

Поред наведеног, указујемо да, сагласно Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07, 83/14-др. закон), ово министарство врши надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе, у складу с Уставом и законом. Када је у питању предузимање мера које се односе на распуштање скупштине и образовање привременог органа, Закон је, имајући у виду друштвену осетљивост односа о којем се ради, покушао да разлоге за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе сведе на нужну меру, његово временско трајање ограничи и да се, на тај начин, у разумном року образују Законом утврђени органи јединице локалне самоуправе и успостави нормално остваривање права грађана на локалну самоуправу.

У датим коментарима, поред истакнутих разлога, није наведен још један од Законом прописаних разлога за распуштање скупштине јединице локалне самоуправе, а то је – недоношење статута или буџета јединице локалне самоуправе у року утврђеном законом (члан 85. тачка 3) Закона). С тим у вези, напомињемо да распуштање скупштине не треба доводити у непосредну везу са резултатима избора (изборног процеса), већ као последицу проблема у раду и функционисању овог органа општине који није могуће отклонити на други начин. Такође, разлози за распуштање локалног парламента су прецизно одређени, тако да је могућност дискреционог одлучивања сведена на готово занемарљиву меру.

Такође, треба правити разлику у правном положају јединице локалне самоуправе (општина, град, град Београд), градске општине и месне заједнице, с обзиром на то да градска општина и месна заједница немају статус јединице локалне самоуправе. При томе, на месну заједницу као облик месне самоуправе, не примењују се одредбе о изборима за одборнике у скупштину јединице локалне самоуправе, односно одредбе Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 34/10 – УС и 54/11).

У односу на део коментара којим су дате *препоруке* за унапређење правног оквира (алинеја 1)-неспорно је да је четворогодишњи мандат одборника утврђен Законом о локалним изборима и да су стриктно утврђени разлози за престанак мандата одборника пре истека времена на које је изабран, што условљава поновне изборе, али је истовремено неспорна и чињеница да „законом загарантовани“ одборнички мандат у трајању од четири године није имун на различите промене унутар друштвених односа, па, с тим у вези, и утицаје носилаца политичке власти, током трајања мандата.

2.1. Права Рома у Србији у односу на стандарде ОЕБС *(Горан Башић, Институт друштвених наука у Београду)*

ОЕБС и „меки“ стандарди европске политике према Ромима

Организација за сигурност и сарадњу у Европи (ОЕБС) је још 1990. године[73] наговестила да ће покренути „политичку акцију“ усмерену ка борби против дискриминације Рома и унапређења њиховог положаја. Ово опредељење је проистекло из генералне политике ОЕБС након Конференције у Копенхагену на којој је брига о положају Рома изражена у контексту обавезе држава чланица да јасно и недвосмислено осуде тоталитаризам, расну и етничку мржњу, антисемитизам, ксенофобију и дискриминацију против било кога, као и прогон на верској и идеолошкој основи[74]. Четири године након тога ОЕБС је установио Тачку контакта за питања Рома и Синта чији основни задак је да се бави промоцијом људских права и друштвеном интеграцијомприпадника ове мањине[75].

Двадесет пет година након овога ОЕБС је развио мрежу активности којима на политичком плану, али и практично, доприноси смањивању предрасуда, елиминисању дискриминације и унапређењу положаја Рома у државама чланицама. Међутим, стандарди који су у овом процесу установљени нису постали део „чврстог“ права које се кроз механизме мониторинга и институционалног извештавања развијао у Савету Европе (ЕЦРИ[76]) и Уједињеним нацијама (ЦЕРД[77]). Ипак, утицај који је ОЕБС преко Тачке контакта за питање Рома и Синта извршио у вези са унапређењем положаја Рома је огроман и пажљивим поређењем политике према Ромима осмишљаване у другим европским институцијама и у ОЕБС јасно се уочава веза која указује на то да је ОЕБС био

[73] Тада још увек Конференција за сигурност и срадњу у Европи (КЕБС)
[74] *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Point 40) http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true
[75] *ODIHR and Roma and Sinti Issues*, http://www.osce.org/odihr/102598?download=true
[76] European Commision against Racism and Intolerance, Council of Europe, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp
[77] The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) is the body o independent experts that monitors implementation of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/

извориште идеја за специфичну политичку акцију у којој су значајно место поред међународних институција и организација, држава чланица имале и организације цивилног друштва и нарочито Роми и организације које заступају и заговарају њихова права[78].

Бројни извештаји о положају Рома, саопштења и директна помоћ државама, локалним заједницама и цивилном друштву које је ОЕБС предузимао допринели су установљавању чвршћих стандарда заштите права Рома у државама Европске уније и нарочито државама кандидатима.

Од нарочитог значаја за политику Европске уније према Ромима која је превалила огроман политички пут од општих директива[79] којима је настојала да ублажи поседице дискриминације до јасног стратешког оквира државама чланицама, али и државама кандидатима, о чему морају водити рачуна приликом осмишљавањ програма интеграције Рома[80] јесу ОЕБС активности, а нарочито Акциони план о унапређењу положаја Рома и Синта у ОЕБС подричју[81].

Овај документ је, поред визионарског текаста Анџеја Мирге и Нколаја Георгеа „Роми у ХХИ веку“[82], суштински допринео да се пажња политичке акције према Ромима усмери ка њиховој директној партиципацији у процесу програма националних интеграција, непосредној заштити људских права, посебно социјално-економских, грађанских и елиминисању дискриминације.

У Акционом плану који је усвојен на Конференцији у Мастрихту 2003. године промовисан је прицип да се ни један проблем који се тиче Рома и Ромкиња не може решавати без њиховог директног учешћа (For Roma, With Roma) те да свака национална

---

[78] Goran Bašić, *Politička akcija - romski pokret i promene*, Čigoja, Beograd, 2010.
[79] Директива 2000/43/ЕЦ Европске уније о имплементацији принципа једнаког третмана лица различитог расног или етничког порекла и Директива 2000/78/ЕЦ Европске уније за установљавање општих мера за једнак третман приликом запошљавања и избора занимања.
[80] An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020 - Council Conclusions adopted by EPSCO on 19 May 2011.
[81] Decison No. 3/30 Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE area (Mc. Dec/3/03.
[82] http://www.per-usa.org/1997-2007/21st_c.htm

политика мора свеобухватно да се бави стварним проблемима Рома и да води рачуна о заштити људских права Рома у јавним политикама. Нарочито је важно што је у Акционом плану указано на специфичности положаја Рома у различитим државама и што је наглашено да је због тога важно да се спровођење мера интеграције планира и спроводи на локалном нивоу.

Акциони план је полазећи од чињенице да су снажне предрасуде према Ромима узрок њихове дискриминације препоручио државама чланицама да усвоје и имплементирају делотворно антидискриминационо законодавство, посебно у вези са држављанством и пребивалиштем, приступом становању, образовању, запошљавању, здравственој и социјалној заштити (тачка 8). Такво законодавство би требало да је засновано на забрани посредне и непосредне дискриминације, јасним санкцијама за дискриминатрно понашање у приватној и јавној сфери и обезбеђивању приступа правни лековима и институцијама – судови и други органи, медијација и помирење. Од држава се очекује и да установе ефикасне институционалне механизме праћења признатих права, да усвоје националне и локалне стартегије и акционе планове за унапређење положаја Рома и да обавезно подстичу укључивање Рома у процес доношења одлука и друге фазе које се односе на њихову интеграцију. Најзад, заштита податак о личности и вођење рачуна о посебно осетљивим групама унутар ромске заједнице (жене, деца), као и стварање услова за доступност информација на ромском су међу препорукама из Акционог плана (9-19).

Акционим планом је предвиђено више група мера које континуирано и координирано спроводе међународне организације, државе чланице, организације цивилног друштва међу којима се посебна пажња концентрише на оне које су аутентично ромске. Настојањем да сугерише целовиту мобилизацију актера на различитим нивоима друштвене и политичке акције Акциони план ОЕБС је јасно указао на то да дискриминација према Ромима, њене последице, социјална, економска и политичка угроженост групе условљавају то да, у недостатку матичне државе, европске институције предузму низ мера којима штите и заступају интересе Рома. За напредак који је у наредној деценији уследио у вези са „европском“ и национаним политикама интеграције Рома значајно је било и то што су препоруке из Акционог плана биле директно усмерене на

решавање проблема, пре свега дискриминације, приликом запошљавања (48-57), образовања (67-86), становања (43-47) и приступу услугама здравствене заштите (58-67), али и на делотворно учешће Рома у јавном и политичком животу (87-106).

Осам година касније у априлу 2011. године Европска комисија је усвојила Оквир ЕУ за националне стратегије за интеграцију Рома до 2020. године[83] у којем су садржани принципи, механизми и мере које је ОЕБС Акциони план поставио на политичку агенду 2003. године. Циљ Оквира ЕУ је да подржи државе да остваре осетне промене у животима Рома тако што ће променити начин на који приступају инклузији ромске заједнице. У том смислу јасно је указано на то да право Европске уније није довољно за борбу против дискриминације и због тога државе треба да осмисле и спроведу интегрисан и одржив метод који комбинује напоре кроз различите области као што су образовање, запошљавање, здравље и становање. Овим документом Европска комисија је позвала државе да припреме нове или ревидирају постојеће националне стратегије за интеграцију Рома како би што ефикасније одговориле на изазове инклузије Рома, а у циљу побољшања њиховог положаја. „Оквир“ налаже да националне стратегије за интеграцију Рома (НСИР) морају бити усклађене са ЕУ циљевима интеграције Рома, Општим основним принципима инклузије Рома а пре свега компатибилне са Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста (Европа 2020)[84] и националним развојним и реформским програмима.

83

84 *Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста (Европа 2020*) је документ који се не односи директно на политику Европске Комисије према Ромима, али који својим значајем опредељује политике и правна решења у вези са инклузијом Рома у земљама чланицама и земљама које теже да то постану.Међу циљевима ове *Стратегије* су смањивање сиромаштва, пораст броја образованог становништва и повећање запошљавања. Стратегијом се јасно указује на међусобну везу стратешких циљева: „повећани нивои образовања повећавају запошљивост, а повећање стопе запослености смањује сиромаштво“. *Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста* се наглашава да су поред активности и мера које ће предузимати Европска комисија неопходне и активности националних држава у свим стратешким областима. Када је реч о образовању за будуће планирање интеграције рањивих група попут Рома, од значаја је чињеница да Европска комисија настојањем да повећа број високообразованих грађана старости између 25 и 34 године са једне трећине на једну половину подиже општи ниво образованости и отвара могућности за укључивање у образовање ученика из друштвених група којима оно није било доступно. Од чланица ЕУ се очекује да обезбеде, а држава које настоје да постану чланице да воде рачуна о ефикасном улагању у систем образовања на свим нивоима и да поправе образовне исходе у сваком периоду образовања, од предшколског до терцијерног и да тако предупреде прерано напуштање

Овим документом који се односи на осмишљавање, правно уређење и спровођење инклузивних стратегија указује се на то да је важно успоставити механизам праћења резултата како би се обезбедило: а) утврђивање конкретних резултата на основу мерљивих индикатора; б) да средстава опредељена за интеграцију Рома стигну до крајњих

образовања. Измене образовних политика нужно прате и одговарајуће политике инклузије у запошљавању. Поред подстицаја макро мерама којима се омогућава повећање броја запослених, смањење ризика од сиромаштва за двадесет милиона Европљана, Европска комисија очекује активности држава којима се обезбеђује инклузивни раст, односно креирање економске политике коју одликује висока запосленост, економска, социјална и територијална кохезија. Инклузивни раст подразумева оснаживање људи кроз висок ниво запослености, улагање у вештине, борбу против сиромаштва и модернизацију тржишта рада, обуке и систем социјалне заштите како би се помогло људима да предвиде промене и управљају њима и изграде социјалну кохезију. Такође, битно је да се користи од привредног раста прошире на све делове Уније, укључујући и њене најудаљеније регије, јачајући тако територијалну кохезију.

У пракси то ће значити модернизацију, јачање европских политика запошљавања, образовања и система социјалне заштите повећањем радно активног становништва и смањењем структурне незапослености, као и промовисање друштвено одговорног пословања у пословној заједници. Развој система флексибилности и омогућавање људима да стекну нове вештине како би се прилагодили новим условима и потенцијалним променама занимања је једно од кључних стратешких приоритета. Огроман труд мора бити уложен у борби против сиромаштва и социјалне искључености и смањење неједнакости у здравству како би се осигурало да сви имају корист од очекиваног раста. Променама у политикама образовања и запошљавања, уз стварање здравог привредног и економског језгра, стварају се услови за остваривање европске платформе за борбу против сиромаштва и социјалне искључености. Што води ка подизању свести и остваривању основних људских права сиромашних и социјално искључених, омогућавајући им да живе достојанствено и преузму активну улогу у друштву.

Ради постизања тих циљева Европска комисија ће настојати да: а) Трансформише отворени метод координације процеса социјалног укључивања и социјалне заштите у платформу за сарадњу, упоредну анализу (пеер ревиew) и размену добре праксе, као и у инструмент за подстицање посвећености приватних и јавних актера у области смањења социјалне искључености и предузимања конкретних активности, укључујући и циљну подршку из структурних фондова, нарочито из Европског социјалног фонда; б) Осмишљава и реализује програме којима се промовишу социјалне иновације усмерене на најугроженије становништво, првенствено стварањем иновативних могућности образовања, оспособљавања и запошљавања за материјално угрожене заједнице, програма борбе против дискриминације (на пример, особа са инвалидитетом) и програма чији је циљ развијање новог плана за интеграцију миграната која треба да омогући овој групи становништва да потпуно искористе свој потенцијал; в) Процене адекватности и одрживости система социјалне заштите и пензионог система, и идентификовања начина за обезбеђивање унапређеног приступа систему здравствене заштите.

Истовремено, на националном нивоу државе чланице треба да: а) Промовишу колективну и индивидуалну одговорност у борби против сиромаштва и социјалне искључености; б) Дефинишу и спроведу мере усмерене на специфичне околности група под посебним ризиком међу којима су и Роми; в) У потпуности развију пензиони и систем социјалне заштите како би осигурале адекватну подршку каја се тиче дохотка и приступа здравственој заштити. (EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth)

корисника; в) да постоји напредак у остваривању ЕУ циљева у вези са интеграцијом Рома и г) да се националне стратегије за интеграцију Рома спроводе.

На трагу идеја из ОЕБС Акционог плана „Оквир“ дефинише ЕУ циљеве интеграције Рома у четири приоритетне области: приступ образовању, запошљавању, здрављу и становању.

Приступ образовању подразумева: а) да сва ромска деца имају приступ квалитетном образовању и нису изложена дискриминацији или сегрегацији; б) обезбеђење завршетка најмање основне школе; в) проширење приступа квалитетном раном образовању и васпитању; г) смањење броја ученика који напуштају средње образовање и мотивисање ученике ромске националности да наставе средње и високо образовање.

Приступ запошљавању подразумева да се основни циљ смањивање разлике у стопи запошљавања између Рома и осталог становништва оствари кроз: а) обезбеђење, у пуном обиму и без дискриминације, приступа стручном оспособљавању, тржишту рада и средствима и програмима за самозапошљавање; б) промовисање приступа микро-кредитирању; в) посебну пажњу у запошљавању квалификованих Рома у јавном сектору; г) привлачење Рома на тржиште рада кроз посредовање и персонализоване услуге јавне агенције за запошљавање.

Приступ здрављу подразумева смањивање разлике у здравственом стању између Рома и остатка становништва кроз: а) пружање квалитетне здравствене заштите Рома, посебно деци и женама, превентивне неге и услугама социјалне заштите под истим условима под којима су оне доступне остатку становништва; б) укључивање квалификованих Рома у програме здравствене заштите који се односе на њихову заједницу, где год је то могуће;

Приступ становању и основним услугама сконцентрисано је на уклањање разлике између удела Рома који имају приступ становању и јавним услугама (вода, струја, гас) и осталог становништва и подразумева: а) промовисање приступа становању, укључујући социјално становање без дискриминације; б) активности у вези са становањем кроз

интегрисан приступ који укључује и мере за образовање, здравље, социјалну заштиту, запошљавање, безбедност и мере десегрегације.

ЕУ циљеви интеграције Рома и Препорука Савета о делотворним мерама интеграције Рома у државама чланицама јесу од изузетног значаја и за земље које приступају ЕУ, посебно што је Препорука саставни део ЕУ *acquis*. Сходно томе, земље проширења такође треба да ускладе своје постојеће стратегије са ЕУ циљевима за интеграцију Рома и предузму циљане мере како би премостили разлике између Рома и остатка становништва у приступу образовању, запошљавању, здравственој заштити и становању, као и интерсекторске мере у вези са личним документима, јачању учешћа локалних и регионалних власти и дијалога са организацијама цивилног друштва.

Чињеница је да су активности међународних организација засноване на сличним вредностима и принципима, мерама и активностима које би требало да допринесу осетно бољем социјално економском положају Рома и елиминисању дискриминације са којом се суочавају у свим друштвима. Међутим, чињеница је и то да у већини европских држава Роми и даље живе у наповољним животним условима и да предрасуде према Ромима, које су замајац дискриминације, нису искорењене. У Извештају о примени ОЕБС Акционог плана о унапређењу положаја Рома и Синта из 2013. године[85] истакнуто је то да упркос тома што је већина држава чланица предузимала мере за унапређење положаја Рома постигнути резултати нису довољни. Сама чињеница да нису развијене методологија за прикупљање осетљивих података о броју Рома отежава указује на проблеме како у вези са осмишљавањем и применом мера, тако и са њиховом оценом. Поред тога остало је нерешено питање финансирања мера за унапређење положајха Рома и успостављања ефективне сарадње централних и локалних власти.

У Извештају, који је поднео Анџеј Мирга, саветник за питања Рома у ОЕБС /ОДИХР, се истиче и то да се људска права Рома не поштују и да је расизам према њима у порасту после 2008. године, те да се њихов положај у вези са приступом правима на рад

[85] Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti (dedicated to the 10th Anniversary of the adoption of the 2003 OSCE Action Plan), 7 - 8 November 2013 Vienna, Austria, PC.SHDM.GAL/13/13

и становање није поправио. Почетни резултати у вези са имплементацијом Акционог плана су доведени у питање јер су економска криза, миграције, али и приступање држава у ЕУ ослабили мотивацију држава за спровођењем програма осетног и видљивог унапређења положаја Рома.

Права Рома у Србији у односу на стандарде ОЕБС

Пре него што се укаже на чињеницу да су у Србији створени извесни услови за унапређење положаја Рома, који су у великој мери утемељени на препорукама из ОЕБС Акционог плана, требало би поменути да је Мисија ОЕБС у Србији, у оквиру свог мандата, од раних двехиљадетих година активно укључена у процесе креирања јавних политика којима су се осмишљавале и спроводиле мере интеграције/инклузије Рома. Уз подршку ОЕБС 2003. године урађен је Нацрт стратегије за интеграцију и давање нових овлашћења Ромима[86]. Овај документ држава није усвојила, али је био солидна основа за писање Стартегије за унапређење положаја Рома коју је Влада Републике Србије усвојила 2009. године[87]. Мисија ОЕБС у Србији је изузетно активно подржава процесу спровођења Стратегије из 2009. године, а у појединим сегментима је предузела активности које би упркос бројним мањкавостима требало да допринесу унапређењу положаја Рома у Србији.

Најзначајнији пројекат који Мисија ОЕБС у Србији подржава, а финансира га Европска унија, је пројекат Европска подршка за инклузију Рома. Њиме се директно подржава спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији. Пројекат подржава унапређење положаја Рома у следећим областима: приступ основним правима, грађанском учешћу, тржишту рада, образовању, здравственој и социјалној заштити, адекватном становању и креирању послова.

[86]https://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CC8QFjAEahUKEwjIg8LAsOnIAhVGFCwKHfUoCzc&url=http%3A%2F%2Fwww.inkluzija.org%2Fbiblioteka%2Fnacrt-strategije-za%2520integraciju-i-davanje-vecih-ovlascenja-R.doc&usg=AFQjCNFGqbKlTITcT2Nx2zXTmX9rcyjbJg&sig2=lPGAapVGWZp_pdHGdCDpzw

[87] „Службени гласник РС“ бр. 27/09.

У Извештају који прати остваривање овог пројекта је јасно указано на то да је, упркос томе што је уложен напор да се побољша положај Рома и што су основне политичке и правне реформе за њихову инклузију спроведене, ромска заједница и даље једна од најрањивијих у Србији. У светлу друштвене и економске дискриминације, ова рањивост се манифестује екстремним сиромаштвом и ограниченим приступом запошљавању, образовању, здравственој заштити, социјалним услугама и адекватном становању[88]. Да би се постигли трајни резултати пројекат Европска подршка за инклузију Рома се бави овим најупорнијим аспектима искључености Рома. Основне полуге Пројекта су шест компоненти: 1) Приступ основним правима (лична докуемнта, оснаживање Рома за остваривање грађанских права); 2) Формирање мобилних тимова (унапређење сарадње и размене информација између службеника у локалним институцијама које се баве социјалном инклузијом) 3) Оснаживање организација цивилног друштва у изради и имплементацији локалних акционих планова за интеграцију Рома; 4) Увођење програма за превенцију напуштања школовања (техничка подршка Министарству проствете, науке и технолошког развоја да успостави и спроведе програм са циљем спречавања напуштања школовања у средњим школама); 5) Унапређење услова становања (техничка помоћ Министарству грађевинарства и урбанизма да развије информациони систем који ће омогућити праћење и унапређење услова становања у ромским насељима и предложи приступачна стамбена решења); 6. Одрживо запошљавање. Пројекат се спроводи у 20 пилот локалних самоуправас: Бела Паланка, Бојник, Бујановац, Књажевац, Коцељева, Ковин, Крагујевац, Крушевац, Лесковац, Нови Сад, Оџаци, Палилула, Панчево, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Ваљево, Врање, Житорађа, Звездара, а реалне оцене резултата пројекта нема.

Међутим, у Извештају Заштитника грађана Републике Србије о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома[89] јасно је указано на то да су мере које је Влада Републике Србије усвојила Стратегијом за унапређење положаја Рома само делимично

[88] http://www.osce.org/sr/serbia/119613?download=true

[89] Извештај је Заштитник грађана поднео Народној скупштини 10. Децмбра 2013. године, али ни народни посланици, нити тела Народне скупштине нису разматрали његов садржај. (http://www.pravamanjina.rs/attachments/IZVESTAJ%20ZG%20O%20SPROVODJENjU%20STRATEGIJE.pdf)

допринеле успостављању нормативног основа за отклањање последица дуготрајног неповољног друштвеног положаја припадника ове националне мањине, али не и остваривању постављених стратешких циљева: „унапређење положаја Рома и смањивање разлика која постоји између положаја ромске популације и осталог становништва.“ Постигнутим резултатима нису отклоњене препреке за социјално-економску интеграцију Рома и није створен потпун нормативни основ за спровођење дугорочних мера смањивања сиромаштва и остваривања суштинске једнакости грађана ромске националности. Мере позитивне дискриминације (афирмативне акције) које су предвиђене чланом 21. Устава Републике Србије[90] нису у довољној мери разрађене и нису предузимане као средство за превазилажење изузетног неповољног социјално-економског и друштвеног положаја Рома, које су узрок њихове суштинске неравноправности.

Према Извештају Заштитника грађана основни разлози због чега усвојни циљеви нису остварени су условљени следећим пропустима јавне управе: лоше управљење Стратегијом; недостатак управног тела задуженог и одговорног за спровођење, планирање, надзирање и кориговање усвојених мера и активности; слабости акционих планова, који прате Стратегију, којима нису предвиђене конкретне обавезе органа локалних самоуправа у вези са применом конкретних мера и активности; неусклађена временска реализација краткорочних и дугорочних циљева; неискоришћеност постојећих капацитета у органима јавне власти и установама које пружају јавне услуге да се старају о остваривању права грађана ромске националности; неприпремљеност и неспремност органа јавне власти да остваре суштину Стратегије и осмисле и примене мере ефективног унапређења положаја Рома. Поред тога, у Извештају су детаљно наведени примери добре праксе, али и пропусти који су узрок тога да се положоја Рома није фактички изменио током спровођења Стартегије од 2009. до 2013. године.

Слична запажања су констатована и у Полазној студији за израду стартегије инклузије Рома у Србији до 2025. године коју је припремила Канцеларија за људска и

[90] „Службени гласник РС“ бр. 98/2006.

мањинска права Републике Србије[91], а у Редовном годишњем извештају Повереника за заштиту равноправности за 2014. годину наведено је то да је највећи број притужби због дискриминације на основу националне припадности и етничког порекла, као и претходних година, поднет због дискриминације на основу припадности ромској националној мањини. Повереник за заштиту равноправности је у току 2014. године покренуо две стратешке парнице које се односе на дискриминацију Рома и поднео је пет кривичних пријава због постојања основа сумње да је извршено кривично дело изазивања националне, расне и верске мржње и нетрпељивости према ромској националној мањини.

Повереник је спровео и истраживање о односу представника јавне власти према дискриминацији у Србији које је показало да они дискриминацију доживљавају као негативну појаву, а њих 74% сматра да је дискриминација присутна у Србији. Преко 60% испитаника сматра да се са дискриминацијом најчешће суочавају сиромашни, Роми, особе с инвалидитетом и припадници сексуалних мањина те да је запошљавање област у којој је дискриминација најчешћа. Истраживање је показало да су представници јавне власти само делимично упознати са антидискриминационим прописима, да знатан део испитаника не прави разлику између дискриминације и предрасуда, као ни између мобинга и дискриминације. Посредну дискриминацију не препознаје чак 41% представника органа јавне власти. Испитаници сматрају да представници органа јавне власти имају предрасуде према одређеним групама, посебно према ЛГБТ популацији, припадницима малих верских заједница, особама које живе са ХИВ-ом, Ромима и деци са сметњама у развоју. Забрињавајуће је да скоро половина испитаника сматра да су дискриминисане групе саме одговорне за свој положај, као и да је „толеранција различитости отишла у другу крајност и да сада припадници мањина (етничких, сексуалних) имају више права него већинска популација".

Најзад у Редовном годишњем извештају Повереника за 2014. годину истакнут је важан податак и за процену остваривања права Рома у складу са препорукема (стандардима) ОЕБС. Наиме, у Извештају је наведено да је Комитет УН за економска,

[91] http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/files/POLAZNA_STUDIJA_oktobar_2014.pdf

социјална и културна права у Закључним запажањима о другом периодичном извештају Србије, изразио забринутост због чињенице да се припадници националних и етничких мањина, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, укључујући Роме и остале маргинализоване групе и даље суочавају са дискриминацијом у погледу приступа економским, социјалним и културним правима. Због тога је Комитет поувао државу да предузме мере у циљу превазилажења дискриминације Рома у остваривању ових права, укључујући ревидирање Стратегије за унапређење положаја Рома, и да обезбеди да се национално договорени приоритети за Роме саопштавају локалним властима како би били ефикасно спроведени.

Извештаји међународних организација и независних државних органа Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности указују на то да у Србији постоје озбиљни проблеми у вези са приступом људским правима и дискриминацијом Рома. Међутим, то не значи да држава није предузела мере које кореспондирају са ОЕБС Акционим планом и другим препорукама. Настојећи да укажем на то да признавање права и правна заштита нису сами по себи довољан услов за отклањање генерацијског сиромаштва Рома које угрожава остваривање људских права и борбу против дискриминације навешћу на који начин су у јавним политикама спроводе прописима утврђене мере унапређења положаја Рома.

Антидискриминациона политика

Влада Републике Србије је усвојила Стартегију превенције и заштите од дискриминације[92] којом је поновљена чињеница да су Роми друштвена група која је изложена са посредном и непосредном дискриминацијом и да је то видљиво у приватном и јавном животу, а да су области у којима се дискриминација најчешће испољава запошљавање и образовање. Међутим, Стратегија за борбу против дискриминације, која је оцењена као главна препрека друштвене интеграције Рома, предлаже само опште мере које нису довољне и не доприносе отклањању узрока дискриминације. Сличан приступ је

[92] http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

и у Закону о забрани дискриминације[93] којим је у складу са међународним стандардима и препорукама дефинисан појам дискриминације, њени облици, утврђено независно тело са широким овлашћењима у вези са превенцијом и санкционисањем дискриминације, али проблем дискриминације Рома није посебно издвојен. У вези са забраном дискриминације особа са инвалидитетом уочљив је другачији приступ – у Закону о забрани дискриминације чланом 26. је посебно наглашена забрана особа са инвалидитетом, а поред тога донети су и посебни закони којима је уређена забрана дискриминације инвалида и мере афирмативне акције приликом запошљавања. Резултати у вези са унапређењем положаја и остваривања права особа са инвалидитетом нису претерано охрабрајући, али извесни мерљиви резултати, посебно у вези са сузбијањем предрасуда и елиминисањем дискриминације су евидентни. Чини се да би се слични резлтати оствраили и у вези са сузбијањем дискриминације Рома уколико би антидискриминационе мере биле јасно утврђене, а санкције прописане и примењиване.

Лична документа

Изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку[94], Закона о пребивалишту и боравишту грађана[95] и Закона о личној карти[96] које се односе на решавањестатусних питања „правно невидљивих“ и бескућника Република Србија је пример региону и многим европским државама. На предлог Заштитника грађана измењен је Закон о ванпарничном поступку након чега је омогућено лицима која у Матичну књигу рођених нису уписана у редовном поступку да то учине у разумном року од три месеца. Како остваривање других права и покретање поступка стицања држављанства зависи од места пребивалишта Заштитник грађана је иницирао и измене Закона о пребивалишту и боравишту грађана на основу којих је омогућено лицима која ни по ком другом Законом утврђеном основу не могу да пријаве пребивалиште да то учине на адреси Центра за социјални рад. Овим лицима је омогућено и да добију привремена личну карту, на две године, како би до

[93] „Службени гласник РС", бр. 22/2009.
[94] „Службени гласник СРС“, бр. 25/82 и 48/88 и "Сл. гласник РС", бр. 46/95 - др. закон, 18/2005 - др. закон, 85/2012, 45/2013 - др. закон, 55/2014 и 6/2015.
[95] „Службени гласник РС“, бр. 87/2011.
[96] „Службени гласник РС“, бр. 62/2006 и 36/2011.

окончања поступака стицања трајних документа имали несметан приступ остваривању права.

У Анализи поступака накнадног уписа у матичне евиденције[97] београдска организација цивилног друштва PRAXIS указује на позитиван тренд у вези са поступцима накнадног уписа у матичне књиге, али и на проблеме са којима се лица ромске националности суочавају приликом остваривања признатих права пред надлежним органима. Поред ове анализе требало би указати и на проблем који произилази из члана 71к Закона о ванпарничном поступку којим је омогућено органу који спроводи поступак за стицање држављанства Републике Србије да није везан правноснажним решењем о времену и месту рођења, што у пракси омогућава арбитрарну процену Министарства унутрашњих послова да цени, односно не примењује судско решење што је супротно начелима владавине права и начелима људских права.

Делотворно учешће у јавном животу

Поред препорука из Акционог плана из 2003. године важно је поменути да ОЕБС активно заговара и ствара шире услове за учешће националних мањина, посебно Рома у јавном животу. Препорукама из Лунда[98] из 1999. године и Љубљанским смерницама за интеграцију разноликих друштава[99] из 2012. година, али и Смерницама за учешће националних мањина у изборном процесу[100] из 2001. године ОЕБС се залагао за пуно и делотворно учешће националних мањина у политичком и другим облицима јавног живота.

Република Србија је донела Закон о заштити права и слобода националних мањина[101] којим је Ромима признут статус националне мањине и омогућено им је под

[97] http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf
[98] http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Preporuke-iz-Lunda-o-delotvornom-učešću-nacionalnih-manjina-u-javnom-životu-sa-objašnjenjima.pdf
[99] http://www.osce.org/sr/hcnm/110500?download=true
[100] http://www.osce.org/sr/odihr/elections/17569?download=true
[101] „Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС.

условима који важе и за остале националне мањине у Србији да оснују своју мањинску самоуправу (Национални савет ромске националне мањине) која се стара о културној аутономији Рома под којом се подразумева заштита културног идентитета, образовање, службена употреба језика и писма и информисање. Законом о националним саветима националних мањина[102] из 2009. године утврђене су надлежности и начин избора мањинских самоуправа. Међутим, ромска мањинска самоуправа, као и већина националних савета националних мањина у Србији, су под прекомерним утицајем политичких странака и због тога не заступају припаднике ромске националне мањине у њиховом најбољем интересу.

У политичком животу Роми су готово неприметни, осим неколико посланика ромске националности у скупштинама јединица локалних самоуправа на југу Србије, нису заступљени ни у сазиву Народне скупштине Републике Србије нити у Скупштини АП Војводина. Разлог томе је што су мере афирмативне акције на основу којих националне мањине имају повластице приликом избора у представничка тела на свим нивоима доступне само бројним и политички организованим и просторно хомогено настањеним националним мањинама[103]. Најзад, у вези са „стандардима“ ОЕБС о делотворном учешћу мањина у јавном животу требало би поменути и то да је Законом о политичким странкама[104] утврђено да је деловање политичке странке националне мањине усмерено искључиво на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима.

Образовање

У претходној деценији у образовном систему је уведен и примењен већи број политика и мера које су имале за циљ да се повећа доступност и приступачност

[102] „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 55/2014.
[103] Горан Башић, Маријана Пајванчић, Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2015.
[104] „Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.

образовања за децу, младе и одрасле припаднике ромске заједнице, да се образовање учини прихватљивијим за припаднике ромске заједнице и да се повећа прилагодљивост образовања специфичним образовним и културним потребама припадника ромске заједнице што је све у сагласности са препорукама ОЕБС из Акционог плана.

Иако је захваљујући овим политикама и мерама остварен одређени напредак, подаци указују да је проблем образовања Рома и даље изражен и да су главни узроци тога вишедеценијска дискриминација и маргинализација на које јавне политике нису одговарајуће реаговале. У прилог тврдњи да је усвајање нормативних стандарда тек основ за решавање проблема Рома је податак да није дошло до повећања обухвата ромске деце у предшколским установама упркос томе што су донети прописи[105] усаглашени са стручним препорукама и стандардима. Шта више, упркос прописаним мерама забележен је негативан тренд и нижа укљученост ромске деце него у претходном периоду.

Слично је и у вези са основношколским образовањем јер је обухват ученика ромске националности више пута нижи од обухвата ученика у општој популацији, а важећи прописи утврђују право детета да у јавним школама добије обавезно, бесплатно и квалитетно основно образовање, да користе књиге, школски материјал, превоз, исхрану и смештај када је то потребно. И поред ове законске обавезе, којој се са становишта стандарда приступа образовању нема шта приговорити, сва ромска деца се не уписују се у основну школу, многи од њих касне са уписом, а чак 30% ученика специјалних школа су ромске националности[106]. Истраживања указују и на то да нормативни напредак није битно допринео измени свести запослених у образовању према ромским ученицима који и даље добијају нижи квалитет основног образовања од својих вршњака. Основни разлози су дискриминација и раширени негативни стереотипи, неадекватна и незаконита пракса

[105] Закону о предшколском васпитању и образовању, „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - аутентично тумачење и 68/2015; Правилнику о ближим условима за утврђивање приоритета за упис деце у предшколску установу, „Службени гласник РС“, бр. 44/2011)

[106] У општој популацији обухват обавезним основним образовањем је скоро потпун, док је у ромској заједници око 85%. Услед недовољне припремљености за полазак у школу, око 30% ромске деце уписује први разред са закашњењем, при чему је то у нешто већој мери случај код дечака, и ромске деце која живе у руралним срединама и у условима сиромаштва. Због дискриминације, недостатка адекватне подршке, сиромаштво и других повезаних проблема свега 64% ромске деце завршава основно образовање (УНИЦЕФ МИЦС студије - Multiple Indicator Cluster Survey - која је у Србији реализована 2005, 2010 и 2014. године)

наставника и школа. Због тога, чак и она ромска деца која заврше основно образовање, имају значајно нижа постигнућа која их ограничавају у погледу наставка образовања у средњем образовању.

Становање

На почетку треба указати на то да су услови становања, као и економска приуштивост стамбеног решења међу основним постулатима права на адекватно становање. Међутим, лако је уочљиво да у Србији постоји значајна разлика између услова становања Рома и опште популације[107]. Лоши услови становања и непостојање основних инфраструктура негативно утичу на здравље чланова домаћинства, посебно деце.

Ромска насеља су просторно сегрегирана, неуређена су и немају одговарају инфраструктуру. Каратеристично за ромска насеља је и то што су претежно подигнута без одговарајућих урбанистичких планова, да је имовинско-правни статус објеката и земљишта нерегулисан, стамбени фонд неквалитетан, а да су становници неформалних насеља под сталном претњом присилног исељавања.

Програми социјалног становања се остварују на основу Закона о социјалном становању[108] и на основу критеријума које доносе локалне стамбене агенције или локалне самоуправе, али се не не може рећи да постоји осмишљен стратешки приступ за решавање

[107] Истраживања су показала да око 37% домаћинстава у ромским насељима није имало одговарајући приступ води за пиће у поређењу са 8% домаћинстава опште популације. Око 67% ромских домаћинстава становало је у кућама које нису биле прикључене на канализацију, према 37% домаћинстава већинске популације. Значајна разлика постоји и у односу на поседовање прикључка за електричну енергију где 11% ромских домаћинстава није имало струју, у односу на 0.1% опште популације. Разлика се очитава и у просторним одликама стамбених јединица и стамбеном комфору. Просечан број соба по члану домаћинства код Рома/Ромкиња био је 0.63 што је готово два пута мање у односу на 1.13 код опште популације. Такође, 79% ромских домаћинстава, наспрам 61% домаћинстава опште популације, приморано је на слабије загревање стана услед недовољних прихода. Мада 88% ромских домаћинстава и 72% осталих користе дрва за загревање стана, ситуација је значајно другачија код коришћења дрва као извора енергије за кување, што чини 49% ромских домаћинстава према 12% остале популације. Поред тога, 39% ромских домаћинстава живело је у лошим становима и неуређеним насељима, наспрам 10% домаћинстава из опште популације.

[108] „Службени гласник РС“, бр. 72/2009)

стамбених проблема Рома кроз програме социјалног становања. Број Рома који су усељени у станове намењене за социјално становање забрињавајуће је низак, што је последица и постављених критеријума за остваривање овог права који су недостижни за сиромашне ромске породице. Требало би поменути и то да је Комитет Уједињених нација за економска социјална и културна права 2014. године тражио од Републике Србије да прошири капацитете социјалног становања за лица са ниским приходима, као и да спроведе мере којима би се Ромима омогућио приступ адекватном и приуштивом становању.

Расељавање неформалних ромских насеља се најчешће спроводи кроз принудна исељавања. Извештаји домаћих и међународних институција и организација истичу неадекватност процедура које су примењиване приликом расељавања неформалних ромских насеља - без благовременог обавештавања станара, без обезбеђивања било каквог смештаја или уз обезбеђивање смештаја који није адекватан, попут смештања у нестамбене металне контејнере у сегрегираним контејнерским насељима у којима није обезбеђен приступ основним услугама, нити су обезбеђене подршке које подстичу социјално укључивање. Значајан и све израженији проблем представља постојање стереотипа и негативног јавног мњења усмереног против расељавања Рома и Ромкиња и одбијања већинског становништва да прихвати да се у њихов комшилук доселе Роми/Ромкиње.

Опште је присутно непознавање стандарда људских права од стране локалних самоуправа које спроводе расељавања и принудна исељења. Најчешће им је непознато да се расељавање насеља као мера може користити само у изузетним ситуацијама када ниједно друго решење није могуће, а да се решење превасходно треба тражити у унапређењу постојећих насеља до нивоа које међународно право сматра адекватним. Комитет Уједињених нација за елиминацију расне дискриминације је 2011. године наложио Републици Србији између осталог и да осигура да сва будућа расељавања буду без принудних исељења.

Запошљавање

Националном стратегијом запошљавања за период 2011-2020. године успостављени су приоритети од значаја и за ромску популацију: подстицање запошљавања у мање развијеним регионима и развој регионалне и локалне политике запошљавања; унапређење људског капитала и веће социјално укључивање; унапређење институција и развој тржишта рада. Роми су јасно издвојени као посебно рањива група становништва за коју се обезбеђују афирмативне мере за побољшање укупног социјалног положаја, образовања, запошљивости и конкурентности на тржишту рада.

Да досадашња примена мера јавних политика које су биле усмерене на побољшање положаја припадника ромске заједнице у области запошљавања није дала задовољавајуће резултате најбоље говоре следећи подаци: у 2014. години посредством НСЗ запослење је добило само 261 лице ромске националности; сива економија и сакупљање и препродаја отпада и даље су основа егзистенције већине ромских породица, 88,1% пријављених на евиденцији НСЗ никада није упућено на разговор код послодавца, мере активне политике запошљавања попут мотивационо-активационе обуке, сајмова запошљавања, професионалне оријентације, додатног и функционалног образовања, нису допринеле крајњем циљу - запошљавању; афирмативном мером којом се подстиче самозапошљавање Рома/Ромкиња, у 2014. години обухваћено је само 47 лица ромске националности, а само је један послодавац био заинтересован за коришћење субвенције за запошљавање Рома/Ромкиња; у програме јавних радова укључено је укупно 52 припадника ромске заједнице.

Закључак

Несумњиво је да је Република Србија у појединим областима од значаја за унапређење положаја Рома знатно унапредила нормативни основ и да је он усклађен са стандардима и препорукама ОЕБС. Томе је допринела, поред осталог, и снажно мотивисана и активна Мисија ОЕБС у Србији која од 2000. године развија различите

програме подршке различитим актерима, држави, покрајинској управи, локалним самоуправама, ромским организацијама у вези са друштвени укључивањем Рома.

Међутим, развијен нормативни основ захтева и снажне институције и механизме примене признатих права. На жалост, у Србији је занемарено то да процесом интеграције/инклузије Рома мора да се одговорно, плански и транспарентно управља и да су за ефективне резултате потребна средства.

Поред тога постоје велике разлике у вези са обухватом и нивоом призатих права – док је право на образовање уређену у складу са свим међународним стандардима, право на адекватно становање није дефинисано нити се у свакодневном животу примењују међународни стандарди који дефинишу овај појам. Такође, приликом принудних исељавања међународни стандарди се не примењују директно, а у вези са запошљавањем усвојене су мере које одговарају свим међународним препорукама, али које нису дале минимално задовољавајуће резултате.

Све ово указује да усклађеност прописа у Србији са већином препорука ОЕБС али и других међународниј организација није гарант пуног остваривања права Рома и сузбијања дискриминације и сиромаштва као узрочника социјалне искључености. Дакле, упркос томе што су у протеклом периоду постигнути одређени резултати у вези са решавањем проблема Рома главне препреке за социјалноекономску интеграцију Рома нису отклоњене и није створен потпун нормативни основ за спровођење дугорочних мера смањивања сиромаштва и остваривања суштинске једнакости грађана и грађанки ромске националности.

2.2. Коментари Коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука о правима Рома

Центар за истраживање јавних политика[109]

[109] У тиму Центра за истраживање јавних политика који је одговоран за овај извештај у име Радне групе организација за мониторинг председавања Србије ОЕБС учествовала је и сарадница Центра ангажована у оквиру Програма подршке

Увод

Обавезе које у оквиру ОЕБС преузимају земље чланице, иако су политичке а не правне, имају дугу историју током које су у значајној мери допринеле отварању бројних питања људских права и демократије и унапређивању њиховог остваривања. Спровођење преузетих обавеза није, међутим, систематски праћено, па је пракса коју је успоставила Швајцарска као председавајућа, 2014. године, добро дошла за демонстрацију посвећености стварној примени одлука, препорука и смерница у области људске димензије ОЕБС.

Проблеме положаја Рома у Србији извршне власти су одабрале као једну од четири области где се врши самопроцена испуњавања обавеза Србије у години њеног председавања, с обзиром на постојања релевантиних извештаја тела ОЕБС током последњих пет године. За независну инситуцију која припрема основни извештај одређен је Институт друштвених наука (ИДН) из Београд, научно-истраживачка установа коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. У извештају, достављеног организацијама цивилног друштва 2. новембра 2015. године, одаје се признање ОЕБС, као изворишту идеја за специфичну политичку акцију, као и за развијање мреже активности којима на политичком плану, али и практично, доприноси смањивању предрасуда, елиминисању дискриминације и унапређењу положаја Рома у државама чланицама. Међутим, иако се наглашава значај Акционог плана о унапређењу положаја Рома и Синта у ОЕБС подручју из 2003. године и наводе неке оцене из Извештаја о примени ОЕБС Акционог плана који је објављен 2013, проблематика положаја Рома у Србији сагледава се првенствено са становишта политика Европске уније у овој области. Извештај не наводи друге релевантне документе и налазе ОЕБС и важне теме које превазилазе, односно пресецају секторске политике везане за образовање, становање и запошљавање, чије представљање доминира извештајем ИДН, уз питања поседовања личних докумената, учешћа у политичком животу и дискриминације. Стога је овај

професионалном усавршавању Рома Централноевропског универзитета, а коментаре је прилиложила и организација Романи Цикна из Крушевца.

коментар организација цивилног друштва заправо детаљнији извештај, заснован на више налаза тела ОЕБС и домаћих установа и организација, и представља допуну у погледу других питања од значаја за положај Рома у Србији, попут безбедносних проблема, укључујући односе са полицијом, проблематику тражилаца азила и трговину људима, положај жена и младих, а понуђен је и низ препорука за даље побољшање положаја Рома у складу са обавезама у оквиру ОЕБС и добрим праксама.

Обавезе из људске димензије ОЕБС значајне за положај Рома

Значај положаја Рома први пут је препознат у документу са Конференције људске димензије ОЕБС у Копенхагену 1990, где је наведено да ће државе учеснице јасно осудити тоталитаризам, расну и ентичку мржњу, антисемитизам, ксенофобију и дискриминацију, као и да, у овом контексту, такође препознају посебне проблеме Рома.[110] Међу првим иницијативама био је и састанак ОЕБС експерата за националне мањине у Женеви 1991, кад је наглашено да су државе учеснице спремне да предузму све мере како би се постигла пуна једнакост особа ромске националности с осталом популацијом, као и да ће подстицати истраживање проблема са којима се Роми суочавају. Наредне године успостављен је и високи комесар за националне мањине, као инструмент ОЕБС за превенцију етничких сукоба, који је препознао специфичне проблеме ромске популације широм ОЕБС простора.[111] У оквиру ОЕБС Канцеларије за демократске институције и људска права (ОДИХР) 1994. године успостављена је специфична надлежност за питање Рома и Синта (преко тзв. фоцал поинт, која је у пракси засебна јединица), ради помоћи државама учесницама да ефективно примењују ОЕБС обавезе, дељењем са њима своје експертизе, и процењујући побољшање положаја Рома и Синти широм регије, коју редовно поцећује.[112] Важна надлежност је састављање извештаја о примени Акционог плана за унапређење положаја Рома и Синта који је кључни документ за деловање и праћење напретка у односу на преузете обавезе. Састанци о људској димензији (OSCE

[110] Excerpts from the Copenhagen Document, pp. 2, Internet, **http://www.osce.org/odihr/19394**.
[111] Report on the situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, OSCE, High Commissioner on National Minorities, The Hague, 2000, Internet, http://www.osce.org/hcnm/42063.
[112] ODIHR and Roma and Sinti Issues, January 2015, Internet, http://www.osce.org/odihr/102598.

Human Dimension Meetings) и додатни састанци о људској димензији (OSCE Supplementary Human Dimension Meeting) доприносе подизању свести држава чланица о положају Рома и Синта у ОЕБС региону, омогућују дијалог између влада и цивилног друштва, а уједно су и прилика да ромске организације и активисти размене искуства о националним програмима и активностима.

Обавезе из људске димензије ОЕБС значајне за положај Рома могу се сврстати у неколико група: заштита људских права и фундаменталних слобода, укључујући једнаке могућности и недискриминацију, ефективна партиципација у јавном и политичком животу, приступ образовању, социо-економска питања, расизам и дискриминација (борба против расизма и стереотипа, заштита од злочина из мржње), криза и посткризне ситуације.[113]

Акциони план садржи препоруке које се односе на успостављање нормативног оквира, оснивање посебних тела која би се старала о примени овог оквира и укључивање представника Рома и Синта у њихов рад, обезбеђивање приступа правди за ове групе и одлучно сузбијање насиља.[114] Значајан број препорука односи се на унапређење услова живота и становања, сузбијање незапослености и економских проблема (међу којима је и развој тренинга за припрему представника Рома за рад у институцијама), унапређење здравља и приступ здравству, унапређење доступности образовања, повећање учешћа у јавном и политичком животу (што се посебно односи на поседовање личних докумената), као и спречавање било ког облика дискриминације у кризним и посткризним ситуацијама.[115] Препоруке Акционог плана за унапређење положаја Рома се односе и на медије, пре свега у смислу охрабривања медија да приказују позитивне примере из ромске заједнице. У овом домену посебну улогу има представник за слободу медија ОЕБС.

Земље учеснице оснаживале су препоруке из Акционог плана документима Министрарског савета ОЕБС из Хелсинкија (2008), Атине (2009) и Кијева (2013). У Хелсинкију је наглашена посвећеност обезбеђивању истоветног приступа образовању и промовисању раног образовање ромске деце, у Атини да се подигне свест јавности о

[113] OSCE Human Dimension Commitments, Vol. 1, Thematic Compilation, Third Edition, OSCE/ODIHR, Warsaw 2011, pp. 164-80.
[114] Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area, ODIHR, 2003, pp. 4-5.
[115] Ibid, pp. 6-15.

порасту свих облика насиља и нетолеранције према Ромима и Синтима. У Кијеву су државе учеснице преузеле обавезу подстицања учешћа Рома и Синта, нарочито жена и младих, у политичком и јавном животу и креирању релевантних политика.[116] У том смислу значајни су и акциони планови ОЕБС за родну једнакост[117] и за борбу против трговине људима,[118] јер и они експлицитно дотичу ромска питања.

Посебна пажња посвећена је проблемима безбедности у контексту односа са полицијом. ОЕБС документи који се односе на рад полиције у мултиетничком контексту су Препоруке за рад полиције у мултиетничким друштвима Високог комесара за националне мањине (2006) и Полиција и Роми и Синти – добра пракса у изградњи поверења и разумевања Јединице за стратешка питања полиције и Контактне тачке за питања Рома и Синта ОДИХР.[119] Препоруке за деловање полиције обухватају подизање свести припадника полиције, развој тренинга за превенцију прекомерне употребе силе и промоцију поштовања људских права, приближавање полиције и ромске заједнице, као и подстицање припадника ове заједнице на рад у полицији чиме се промовише толеранција и разноликост на дужи рок и чини одрживом.[120]

Такође и специјални представник ОЕБС Парламентарне скупштине за борбу против расизма, ксенофобије и дискриминације бави се и положајем Рома. У његовом најновијем извештају се наводи да се дискриминативан приступ полиције у државама чланицама ОЕБС манифестује на различите начине, као што су полицијски спискови састављени од чланова заједнице, особито због етничке припадности, претреси који се врше унутар заједнице (на пример, Роми, мигранти), расно/етничко профилисање/незаконито поступање, прекомерна употреба силе, незаконит притвор и/или задржавање, па чак и смрт.[121]

У самоевалуацији швајцарског председавања такође је наглашен положај Рома, односно потреба за промовисањем културе Рома. Међу проблемима Рома у Швајцарској

---

[116] Одлука Министарског савета ОЕБС Но. 4/2013
[117] OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality http://www.osce.org/mc/23295
[118] OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings http://www.osce.org/actionplan
[119] Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, 2010 http://www.osce.org/odihr/67843
[120] Ibid., p. 6.
[121] 2015 Annual Session Report by the Special Representative on Anti-Semitism, Racism and Intolerance https://www.oscepa.org/publications/various-reports/special-representatives/anti-semitism-racism-and-intolerance/report-27/2954-2015-annual-session-report-by-the-special-representative-on-anti-semitism-racism-and-intolerance-5-july-2015/file.

су и стереотипи и предрасуде у поступању судова и јавне управе, као и неадекватно извештавање медија о Ромима.[122]

Препоруке цивилног друштва учесницима Министарског савета ОЕБС у Базелу из децембра 2014, упозоравају на пораст расизма, ксенофобије и дискриминације широм региона ОЕБС, који се манифестује у бројним случајевима говора и злочина из мржње, усмерених према ЛГБТ популацији, мигрантима, Ромима и Синтима, религијским мањинама. Положај Рома део је и Декларације из Базела о порасту нетолеранције, дискриминације и злочина из мржње, усвојене на Паралелној конференцији цивилног друштва у децембру 2014. Том приликом скренута је пажња и на присуство проблема прикупљања личних података Рома.[123] У посебно важне области за мониторинг током српског председавања, овај извештај сврстава дискриминацију и положај националних мањина, а Роми су препознати као једна од најугроженијих група.[124]

Међу кључним анализама ОЕБС релевантним за положај Рома у Србији је Регионални извештај ОДИХР из 2013. године који доноси препоруке у вези са антидискриминацијом и партиципацијом Рома у доношењу одлука на локалном нивоу,[125] као и низ других анализа у оквиру пројекта Најбоље праксе интеграције Рома на Западном Балкану.[126]

Процена мера које је предузела Србија за решавање проблема ромске популације

Општи показатељи

Према резултатима Пописа становништва из 2011, у Србији живи 147.604 особа ромске националне припадности (51 одсто мушкараца и 49 одсто жена), што представља

[122] Self-evaluation Swiss OSCE Chairmanship, NGO Feedback, Swiss NGO Working Group OSCE, Bern/Switzerland, 2014.
[123] Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council, Civic Solidarity, 2014, p.55
[124] Ibid, p. 71.
[125] Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision-Making, Best Practices of Roma Integration, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2013.
[126] Посебно Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkan , Best Pactices of Roma Integration, OSCE/ODIHR, Warsaw, Febrary 2014. **http://www.osce.org/odihr/115737**, као и мање студије случаја које су радили млади Роми-истраживачи.

око 2,1 одсто укупне популације.[127] Неки извори наводе знатно већи број Рома - од 250.000 до 500.000, па чак и до 800.000.[128] Ове цифре сведоче о проблему неадекватне евиденције, али и о могућности да се знатан број Рома не изјашњава о својој националности. Највише Рома пописано је у региону Јужне и Источне Србије (39 одсто), а најмање у Шумадији и Западној Србији. Међу општинама највећи број Рома забележен је у Костолцу – 19,5 одсто.[129]

Од укупног ромског становништва регистрованог Пописом мигранти чине нешто више од трећине, док њих око 65 одсто живи у месту сталног становања, а просторна покретљивост је у основи, међурегионално пресељење – из општине једног у општину другог региона. Роми су релативно млада популација, просечна старост ромског становништва је око 28 година, насупрот око 42 године, укупног становништва Србије. Стопа смртности одојчади међу ромском децом двоструко је виша од националног просека, а појава потхрањености деце такође је неколико пута виша него у општој популацији. Само 13 одсто ромске деце примило је све вакцине на време. Око четвртине жена старосне доби 15-19 година већ је родило. У матичне књиге рођених уписано је 95 одсто деце из ромских насеља млађих од пет година.[130]

Према подацима Светске банке, у Србији само четвртина ромских домаћинстава прима социјалну помоћ.[131] Током 2012. године 15.447 Рома (укључујући 6680 жена) било је покривено мерама активног запошљавања.[132] Према последњим подацима, индикатори сиромаштва показују пораст; мада је положај Рома кад је реч о ризику од сиромаштва

---

[127] Светлана Радовановић, Александар Кнежевић, *Роми у Србији*, Републички завод за статистику, Београд, 2014.
[128] Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, Министарство за људска и мањинска права, УНХЦР, Мисија ОЕБС у Србији, УНДП Србија, Београд, 2010, стр. 9; *Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома са препорукама*, Заштитник грађана, Београд, 2014, стр. 41.
[129] С. Радовановић, А. Кнежевић, *Роми у Србији*, оп. цит.
[130] Истраживање вишеструких показатеља – Србија 2014, УНИЦЕФ, Републички завод за статистику, Интернет, http://www.unicef.org/serbia/Srbija_2014_MICS_Rezime.pdf.
[131] Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, 2013, p. 39.
[132] оп.цит, p. 41 Према извештају Србије достављеном ОДИХР, то је резултат рада Фонда за промоцију запошљавања младих (од 2.716 корисника Роми били 396), и у вези са Управљањем миграција, где су учествовале четири УН агенције

унапређен, број Рома који живе у апсолутном сиромаштву се повећао. Индекс инклузије Рома наводи да је око 40 одсто Рома доживело дискриминацију. [133]

Према извештају о спровођењу АП за унапређење положаја Рома и Синта широм ОЕБС простора из 2013. године, у Србији су усвојене и стандардизоване политике које се баве овим групама, а. ЕУ је обезбедила више средстава за програме који се тичу Рома и Синта. Упркос видљивом напретку, извештај препознаје и негативне трендове који продубљују разлике између ових група и остатка популације, посебно кад је реч о областима становања, запошљавања и приступа социјалним службама и услугама.[134] Извештај је сачињен на основу упитника кога је ОДИХР упутио државама учесницама,[135] као и на основу информација који је ОДИХР прикупио из других извора, или од теренских мисија.

Србија је пријавила успешне пројекте легализовања и обнављања ромских стамбених објеката,[136] а значајно за побољшање здравственог стања ове популације је постојање здравствених медијаторки.[137] Захваљујући афирмативним мерама, 238 Рома је уписало факултете, а 367 средње школе у 2012-2013.[138] На спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Србији је потрошено 25,3 милиона еура.[139]

У Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу придруживања за 2014. годину препознати су значај и резултати мера које су предузимане. С друге стране, наглашено је да мере за побољшање положаја Рома морају бити додатно ојачане, управо у областима образовања, становања и запошљавања.[140] У току је двогодишњи пројекат Европска подршка за инклузију Рома (*The Technical Assistance for Roma Inclusion,* 2013-

[133] Roma Inclusion Index 2015 http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9810_file1_roma-inclusion-index-2015-s.pdf Према извештају Поверика за заштиту равноправности, међу националним мањинама Роми су највише дискриминисани: 40 одсто од укупног броја притужби по овом основу поднето због дискриминације Рома.
[134] Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area, Status Report 2013, OSCE/ODIHR, 2013, p. 9.
[135] Одговорило је 40 од 57 чланица, међу којима и Србија.
[136] **Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, 2013, p. 31.**
[137] op. cit, p. 35.
[138] op.cit, p. 50.
[139] op.cit, p. 86.
[140] Serbia Progress Report, European Commission, October 2014.

2015), који спроводи Мисија ОЕБС у Србији, као подршку спровођењу Стратегије за унапређивање положаја Рома.[141]

С обзиром на окончање Декаде Рома 2005-2015, али и неповољне анализе успешности и ефективности стратешких мера предвиђених Стретагијом за унапређивање положаја Рома у Србији,[142] сачињена је студија која документује проблеме у спровођењу преузетих обавеза, и у односу на циљеве постављене претходно усвојеним националним документима, а која је опширно наведена у извештају ИДН.[143]

Дискриминација

Иако је законодавство за борбу против дискриминације у Србији увелико прилагођено европским стандардима, прекршаји мотивисани мржњом нису увек адекватно истражени и санкционисани. ОСЦЕ/ОДИХР извештај о злочинима из мржње за 2013. годину наводи да су током ове године различите НВО из Србије пријавлиле више различитих врста инцидената у вези са Ромима – скрнављење споменика ромском музичару, организовани напади на ромска насеља, физички напади, претње одузимањем имовине, чак и убиства.[144] У Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу приступања за 2014. годину наводи се да су највише дискриминисане особе Роми, сексуалне мањине и особе са ХИВ/АИДС-ом.[145] У посебно тешком положају су ромска деца, која заједно са децом са инвалидитетом, представљају најрањивије групе.

Препоруке Регионалног извештаја о борби против дискриминације односе се на отварање локалних канцеларија државних тела задужених за борбу против

---

[141] Internet, http://www.osce.org/sr/serbia/119613?download=true. Пројекат има шест компоненти: приступ основним правима, формирање мобилних тимова на локалном нивоу, оснаживање ОЦД, програм за превенцију напуштања школовања, унапређење услова становања, одрживо запошљавање. Формулисању овог пројекта допринела је између осталог процена ефеката постојећих мера у локланим срединма коју је спровео Центар за истраживање јавних политика 2012: Бранка Анђелковић, Марко Обрадовић, Јелена Радоман, Процена ефикасности локалних механизама за социјално укључивање Ромкиња и Рома у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије и Центар за истраживање јавних политика, Београд, јануар 2013.

[142] Детаљна анализа у Извештају заштитина грађана поднетог Народној скупштини 10. 12. 2013. а затим и у Полазној студији за израду стратегије инклузије Рома у Србији до 2025.

[143] Г. Башић ет ал., Полазна студија за израду стратегије за инклузију Рома у Србији усаглашене са стратегијом Европа 2020, стр.18-19.

[144] Укупно је у полицији регистровано 64 случаја злочина из мржње током 2013. OSCE/ODIHR Hate Crime Reporting, Internet, http://hatecrime.osce.org/serbia.

[145] Serbia Progress Report, European Commission, October 2014. стр.. 86.

дискриминације, побољшавање приступа ромске популације правним лековима за борбу против дискриминације, и посебно одлучнији одговор на појаву вишеструке дискриминације ромских жена и девојчица. Такође, у извештају о проблематици становања из 2014, наглашава се да је заједничка караткеристика присилних деложација било непружање адекватног алтернативног смештаја, надоканде или правних лекова деложираним особама.[146]

Највећи број притужби упућених поверенику за заштиту равноправности током 2014. односио се на дискриминацију засновану на националној припадности (18 одсто). Из притужби је евидентан сталан осећај дискриминисаности представника националних мањина у различитим областима – запошљавању, на послу, пред институцијама.[147] Од укупног броја притужби по основу националне припадности, највећи број се односио на поступање пред органима јавне власти – министарствима, органима локалне самоуправе, здравственим институцијама, полицијом.[148] Драстичан примера дискриминаторног поступања према Ромима јавних институција, који се наводе у Извештају заштитника грађана, је смештање ромских породица са децом током поплава 2014. године у атомско склониште, јер прихватни центар није одобрио њихово смештање.

Унутар ромске популације раширена је перцепција институционалне дискриминације, првенствено у погледу теже доступности права на социјалну заштиту, расистички говор службених лица, нереаговање запослених у школама кад су угрожена ромска деца.[149] Истраживање међу припадницима криминалистичке полиције у пет полицијских управа, почетком 2014. године показује да и ова групација јавних службеника у сектору безбедности преципира Роме као највише дискриминисану групацију у Србији, али и да и сами имају значајно већу социјалну дистанцу према

[146] Регионални извештај о легализацији становања, унапређењу насеља и социјалномстнаовању за Роме у регији Запданог Балкана, Најбоља искуства из праксе за укључење Рома, ОЕБС-ОДИХР, фебруар 2014.
[147] Извештај поверенице, стр. 24-26. У овом тексту се неће наводити подаци који су представљени у исвештају ИДН.
[148] Према писаном одговору Министарства одбране Центру за истраживање јавних политика подаци о евентуалним притужбама о дискриминацији на националном и етничком основу, а које су поднели припадници ромске мањине на служби у Министарству одбране (МО) или Војсци Србије, не постоје.
[149] Јелена Радоман, Марина Тадић, Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији, Центар за истраживање јавних политика, 2014. http://www.publicpolicy.rs/documents/0328335c7c758e5c80c3d25057b4269baf18d2a1.pdf.

Ромима у односу на општу популацију и да недовољно препознају говор мржње усмерен против Рома.[150]

У оквиру пописа становништва нешто више од 13.000 Рома изјавило је да се вратило из иностранства, претежно из Немачке и Аустрије, и то највише у регион Јужне и Источне Србије, а од укупног броја њих око 6 одсто враћено је по споразуму о реадмисији.[151] Због сиромаштва и систематске и институционалне дискриминације која доводи до високе незапослености, као и услед прислиног исељавања из нелегалних насеља без понуђеног алтернативног смештаја, бројни пропадници ромске заједнице сматрају да немају другу могућност осим да напусте земљу. Од либерализације визног режима са ЕУ 2010, до краја 2014, азил је у Немачкој затражило 71.740 грађана Србије, од чега Роми чине 85 одсто.[152] За све већи број тражилаца азила из Републике Србије такав захтев је одбијен у земљама чланицама ЕУ. До октобра 2015, од око 24.500 поднетих захтева у Немачкој у овој години, одобрено је само три.[153] Немачка је у августу најавила да ће убрзати повратак око 90.000 грађана Србије са нелегалним статусом у тој земљи, у контексту решавања миграционе крзе, односно прилива избеглица из Сирије и других земаља где се одвијају оружани сукоби. Премијер Србије Александар Вучић је 7. септембра 2015. рекао да ће Србија донети закон "да они који траже азил, а не добију га – дакле лажни азиланти – више неће моћи да очекују социјалну помоћ у Србији". Оваква мера би представљала дискриминацију по члану 21. Устава Србије. Амнести интернешнал сматра да ће у одсуству било какве ефикасне подршке или мера за реинтеграцију за људе који су депортовани у Србију из неке од земаља ЕУ, многи повратници, а посебно Роми остати без смештаја и приступа основним сервисима, а ако се уведу предложене мере и без икакве финансијске подршке.[154]

---

[150] Радомир Зекавица, Спровођење антидискриминационих политика и Министарство унутрашњих послова Републике Србији, 2014. На пример, половина анкетираних није сматрала да изјава "Цигани смрде" представља говор мржње. Да је дискриминација значајан проблем који треба да је међу приоритетима сматра само 16 одсто испитаних, а у великом проценту анкетирани припадници криминалистичке полиције не знају ни коме би се обратили у случају дискриминације.

[151] С. Радовановић, А. Кнежевић, *Роми у Србији*, оп. цит., стр. 51-56.

[152] Amnesty International: Вучићево обећање гура Роме у дубље сиромаштво http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=09&dd=11&nav_category=12&nav_id=1038040.

[153] Изјава амбасадора Немачке у Србији Аксела Дитмана 6. Новембра 2015, Б92.

[154] Amnesty International: Вучићево обећање гура Роме у дубље сиромаштво, 11.9.2015.

Заштитник грађана је упозорио да, уколико се не посвети посебна пажња медијским програмима на мањинским језицима, применом нових медијских закона може доћи до погоршања стања права мањина на инфомисање. Додатно, посебно рањиве групе, међу њима и Роми, у већини медија прате се углавном на сензационалистички начин, а не као сталне теме и рубрике.[155] Налази Центра за истраживање јавних политика показују да штампани медији у Србији више и коректније извештавају о проблемима са којима се сусрећу Роми, али се задржавају на фактографском преношењу информација без улажења у контекст догађаја. Отуда број медија и текстова у медијима о питањима везаним за ромску популацију првенствено зависи од већ креираних догађаја о којима медији редовно извештавају у склопу праћења државних органа, међународних организација и слично, а не упуштају се у самостално извештавање, нити у текстове уносе додатне податке који би неки догађај ставили у контекст Рома.[156]

ПРЕПОРУКЕ:

- **Потребно је даље унапређивање положаја ромске националне мањине кроз доследно и потпуно спровођење постојећег законског и регулаторног оквира.**
- **Неопходно је спречавање дискриминаторских пракси и сузбијање говора мржње јасним реаговањем надлежних правосудних, безбедносних и политичких структура.**
- **У складу са препорукама ОЕБС, потребан је даљи подстицај функционисању постојећих и отварању нових локалних канцеларија органа надлежних за борбу против дискриминације.**
- **Осигурати информисаност на ромском језику.**
- **Сузбијати сензационалистичко и дискриминаторно медијско извештавање о Ромима.**

Односи са полицијом и питања безбедности

[155] Примери за овакву медијску праксу су посебно извештавања о страдању седморо деце у пожарима у нехигијенским насељима у Новом Београду, Горњем Милановцу и Малом Риту.

[156] Тања Јакоби, Извештавање медија о Ромкињама и Ромима: фактографија без контекста, Центар за истраживање јавних политика, 2014 http://www.publicpolicy.rs/publikacije/ff8ab7e8985ec3463ea00ff36f52730791f4d512.pdf.

У најновијем извештају специјалног представника ОЕБС Парламентарне скупштине за борбу против расизма, ксенофобије и дискриминације се наводи да се дискриминативан приступ полиције у државама чланицама ОЕБС манифестује на различите начине, као што су полицијски спискови чланова заједнице, особито због етничке припадности, претреси који се врше унутар заједнице, расно/етничко профилисање/незаконито поступање, прекомерна употреба силе, незаконит притвор и/или задржавање, а чак и смрт.[157]

У контексту унапређивања питања безбедности за ромску популацију у Србији, вршено је неколико истраживања како перцепција саме ромске популације, тако и међу припадницима полиције. Првим истраживањем осећања безбедности међу Ромима у Србији, установило се да је у неким срединама ромска мањина изложена расистичким нападима и директним претњама по физички интегритет, првенствено у околностима кад су у питању интерно расељени Роми, или по другом основну новопридошли у неку средину.[158] Имајући у виду примере упада у ромско насеље, застрашивање и бахато понашање одређених безбедносних сруктура, намеће се закључак да се полицијски службеници ангажовани на спровођењу приступа "полиција у заједници" углавном баве „меким" безбедносним претњама по ромску заједницу, као што је непоседовање личних докумената, чак и тамо где се та заједница суочава са непосредним физичким претњама и нападима полуорганизованих група.[159] У сагледавању сопствене безбедности, значајне су и родне разлике, и то тако што су Ромкиње првенствено забринуте због безбедности деце и вршњачког насиља, односно негирања изложености ромске деце омаловажавању и вређању, па и физичком насиљу.[160]

---

[157] 2015 Annual Session Report by the Special Representative on Anti-Semitism, Racism and Intolerance https://www.oscepa.org/publications/various-reports/special-representatives/anti-semitism-racism-and-intolerance/report-27/2954-2015-annual-session-report-by-the-special-representative-on-anti-semitism-racism-and-intolerance-5-july-2015/file.

[158] Случај коришћења програма социјалног становања у Земун Пољу, Београд. Ј.Радоман, М. Тадић, Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности, 2014.

[159] Ј. Радоман, М. Тадић, Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији, Центар за истраживање јавних политика, 2014, http://www.publicpolicy.rs/documents/0328335c7c758e5c80c3d25057b4269baf18d2a1.pdf.

[160] Ибид. стр. 29.

Поседовање личних докумената представља предуслов не само остваривања права из социјалне заштите него и личне безбедности.[161] Законске одредбе за уписивање „правно невидљивих лица" спроводе се споро, али ипак дају охрабрујуће резултате.[162] Међутим, неопходно је и даље јачати сарадњу и координирање рада локалне самоуправе и свих релевантних министарстава у циљу системског решавања проблема правно невидљивих лица и обезбеђивања примене прописа којима се олакшава пријава пребивалишта у центрима за социјални рад.

Истраживање о разумевању антидискриминационих политика у Министарству унутрашњих послова, међу припадницима криминалистичке полиције, показало је доста раширено погрешно уверење да полиција није одговорна за појаву дискриминације, нити да је она институција која може утицати на њено смањивање.[163] Додатно, испитаници не дају широку подршку мерама запошљавања дискриминисаних група у одговарајућем проценту у јавне службе.[164]

Тумачење обавезе да структура запослених у државној управи одсликава структуру становништа често се тумачи као супротна обавези да се питања националне припадности не поставља у процесу запошљавања. То онемогућава систематскије мере, односно њима се приступа *ад хоц*. Добар пример представља настојање Министарства унутрашњих послова да обезбеди додатне информације и припреме за полагање квалификационог испита за основну полицијску обуку за Роме, а на иницијативу полицијске асоцијације „Европски полицајци ромске националности" и Центра за истраживање јавних политика, и уз подршку Канцеларије за људска и мањинска права. Оваквим иницијативама омогућава се повећање заступљености припадница и припадника ромске популације у полицији, доприноси повећању степена запослености младих Рома/кињa, а са друге јача поверење ове популације у рад МУП и њихова безбедност.[165]

---

[161] Ибидем.
[162] Марина Симеуновић, Поседовање личних докумената као услов социјалне интеграције младих Рома у насељу „Велики Рит" у Новом Саду, ОДИХР БПРИ, 2013.
[163] Радомир Зекавица, Спровођење антидискриминационих политика и Министарство унутрашњих послова Републике Србији, 2014.
[164] Ibid. Таква подршка је била нижа него међу општом популацијом: 34 одсто.
[165] Пројекат „Инклузија Рома у сектор безбедности: Ка већој пролазности на основну полицијску обуку" који су спровели Полицијска Асоцијација „Европски полицајци Ромске народности" и Центар за истраживање јавних политика, из подршку Канцеларије за људска и мањинска права.

Србија све више постаје земља порекла жртава трговине људима, при чему се и структура жртава трговине људима мења: проценат жртава сексуалне експлоатације је опао са 89 одсто (2004) на 41 одсто (2013), али је повећан удео радне експлоатације, прошње и принудних бракова. Припадници ромске популације су изложена већој могућности да постану жртве трговине људима у односу на остале. Посебно су жене узраста од 20 до 30 година, са ниским образовањем и без запослења, и девојчице узраста од 14 до 18 година значајно изложеније факторима ризика карактеристичних за трговину људима. Потенцијалне жртве трговине људима регрутују се у срединама где живе, и то најчешће преко жртвама познатих лица, па је стога важан начин на који заједница и институције на локалном нивоу могу да одговоре на овај проблем. Деловање система - центара за социјални рад, полиције, школа, Националне службе за запошљавање, тужилаштва, судова, локалне самоуправе – зависи од степена њиховог разумевања трговине људима, а затим од развијености система идентификације жртава. Истраживања показују да је деловање система у заједници у односу на откривање жртава трговине људима пре свега реактивно, да у локалној заједници не постоји довољно знања за препознавање и превентивно деловање. Предрасуде према жртвама постоје И међу професионалацима и међу грађанима: близу трећине професионалаца (31,7 одсто) и половина анкетираних грађана (50,5 одсто) сматра да су жртве делом и саме одговорне за оно што им се десило.[166] Социјалну дистанцу, као отворено противљење да им жртва трговине након што је изашла из ланца трговине људима буде комшија, изражава петина грађана (20,3 одсто).

ПРЕПОРУКЕ:

- **Потребно је отклањање могућности некажњивости и противзаконитог поступања полицијских и свих других службеника.**

http://www.publicpolicy.rs/projekti/12_Inkluzija-Romkinja-i-Roma-u-sektor-bezbednosti#.VfaxopdLF5Q.

[166] Unapređenje prevencije, zaštite i integracije žrtava trgovine ljudima kroz razvoj lokalnih socijalnih politika, Centar za istraživanje javnih politika i Centar za zaštitu trgovine ljudima, http://publicpolicy.rs/files/121514_Centar_za_istrazivanje_javnih_politika_sazetak%281%29.pdf.

- **Потребно је осмислити одговарајуће програме како би се повећала обавештености полицајаца и других јавних службеника о питањима шта је суштина дискриминације, у којим областима је она најприсутнија.**
- **Наставити са мерама отпочетих у циљу повећавања броја Рома у систему образовања и обуке МУП које би водиле већем запошљавању Рома у полицији, и тако допринело смањењу дискриминације и већој безбедности.**
- **Потребно је ојачати административне капацитете Комисије за праћење безвизног режима путовања, како би се одговорило на факторе који утичу на одлазак држављана Републике Србије у земље Европе са циљем да у тим земљама траже азил.**
- **Интензивирати рад на превенцији и препознавању жртава трговине људима.**
- **Успоставити механизме заштите и интеграције жртава трговине људима и повратника из реадмисије на локалном нивоу.**
- **Унапредити капацитете Канцеларије за реадмисију како би могла да грађанима враћеним у Републику Србију према Споразуму о реадмисији пружи могућност саветовања и психолошку подршку.**

Партиципација на локалном нивоу, положај жена и младих

Акциони план за унапређење положаја Рома и Синта широм ОЕБС простора предвиђа да националне политике или стратегије за његову примену треба да одговарају на праве проблеме, потребе и приоритете Рома и Синта, да буду свеобухватне, засноване на одрживом приступу који комбинује заштиту људских права и социјалне политике, као и да морају омогућити пуно учешће Рома и Синта у креирању политика које се на њих односе и њихово „власништво над овим процесом“.

Према извештају о спровођењу АП за унапређење положаја Рома и Синта широм ОЕБС простора, локалне власти у Србији такође су се ангажовале на изради локалних АП и њиховој примени. Потребно је, међутим, веће учешће Рома у процесу доношења одлука

на локалном нивоу. У светлу доношења нове стратегије, неопходно је обезбедити транспаретност и одговорност деловања на спровођењу Стратегије, као и прилагодити активности и мере акционог плана њиховој примени на локалном нивоу.

Позитиван пример напора у правцу деловања на локалном нивоу је успостава Мреже за ромска питања у Сталној конференцији градова и општина, као и инцијатива за јачање улоге локалних координатора за ромска питања.[167]

У Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу приступања за 2014. годину, наводи се да значајан број мера и активности предвиђених акционим плановима за спровођење стратегија за побољшавање положаја жена и Рома у Србији није реализован. Извештај доноси оцену да се ромске девојчице и даље суочавају с бројним ризицима кад је репродуктивно здравље у питању, као и са раним браковима. Ромске жене и деца и даље су учестало изложени насиљу у породици, што се обично не пријављује.[168] У креирање Стратегије за унапређивање положаја Рома укључен је значајан број ромских удружења, међу којима је било најмање 40 одсто женских организација или ромских активисткиња.[169] Међутим, локалне самоуправе не консултују довољно Ромкиње у процесу креирања својих стратешких докумената.[170] Извештај Ромског женског центра Бибија наглашава значај увођења родног буџетирања на локалном и националном нивоу, али тако да има јасне мере за побољшање положаја Ромкиња.

Локалне организације цивилног друштва препознају проблем уговорених и присилних бракова, који поприма још веће размере продубљивањем сиромаштва. Осим проблема невидљивости лица услед тешкоћа у обезбеђивању документације, девојчицама се одузима право на избор, па и на живот достојан човека. Условљене браком, већ у узрасту од 13 и 14 година напуштају школу, а ризик од доживљавања насиља и трговине људима у породицама где их удају је велики.[171]

---

[167] http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/1421-skgo-mreza-za-romska-pitanja.
[168] Serbia Progress Report, European Commission, October 2014. str. 86.
[169] *Мониторинг јавних политика: ефекти Декаде Рома*, БИБИЈА Ромски женски центар, Београд, 2014, стр. 14.
[170] Ибид., стр. 15.
[171] Коментар Романи Цикна.

Истраживање о перцепцији безбедности показују да су Ромкиње забринуте за властиту физичку безбедност и безбедност својих породица која је директно угрожена због деловање хулиганских, расистичких група.[172] Проблем насиља у ромским породицама није довољно истражен, али је оснаживање Ромкиња потпомогнуто Ромском женском мрежом Србије.

За Ромкиње постоје бројне препреке у образовању, запошљавању, здравственој заштити, одсуству у процесу одлучивања; уз структурално, изражено је и симболичко и директно физичко насиље. Тако, на пример, у структури неписмених, бројније су жене са 69 одсто, те тако на једног неписменог мушкарца долазе више од две неписмене жене. Програми Националне службе за запошљавање углавном захтевају известан степен раније стечених професионалних вештина, које Ромкиње не поседују јер често одустају од образовања, па не испуњавају основне услове за укључивање у ове програме.[173] Детаљне препоруке за унапређење положаја Ромкиња наведене су у одељку о родној равноправности које су у оквиру ангажмана на самопроцени спровођења обавеза из људске димензије ОЕБС припремиле женске организације цивилног друштва.

Кад је реч о деци и младима, важно питање је недостатка алтернативних програма којима се јачају потенцијали породице за праћење развоја сопствене деце, као и недостатак појачаних напора заједнице за већим обухватом ромске деце у вртићима, како би се надоместио недостатак у оквиру породица и у раном узрасту спроводила инклузија. Наглашен је проблем праћења и препознавања значаја раног развоја деце, с обзиром да деца из ромских породица немају оне стимулансе у оквиру својих породица који утичу на мотивацију за укључивање у образовне програме - најпре припремни предшколски програм, а потом и упис у основну школу.[174] Поседовање личних докумената представља предуслов интеграције мадих Рома, те су за њих напори за уписивање „правно

[172] Ј. Радоман, М. Тадић, Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији, 2014.
[173] НСЗ тек од 2009. води податке разврстане по националној припадности, што је неопходно за спровођење афирмативних мера у запошљавању за ромску популацију. *Мониторинг јавних политика: ефекти Декаде*,оп.цит., стр. 19-21.
[174] Коментар организације Романи Цикна, Крушевац.

невидљивих лица" веома значајни.[175] Мере у овој области спроводе се споро али ипак дају охрабрујуће резултате.

У оквиру председавања Србије ОЕБС, одржана је ОСЦЕ/ОДИХР конференција за младе у децембру 2014. године у Београду, која је окупила више од 40 младих активиста из ОЕБС региона. Том приликом су учесници разматрали решења за јачање и социјално укључивање Рома/Синти заједнице повећаним активизмом младих, учешћем Рома/Синти заједнице у политичком и демократском процесу и питања безбедности за младе.[176]

ПРЕПОРУКЕ:

- **Неопходно је формулисање локалних акционих планова за ромска питања, уз укључивање самих Рома у процес њихове израде и обезбеђивање стабилних извора финансирања за њихову примену.**
- **Активности за унапређење положаја ромске популације у свим областима морају бити засноване на локалном контексту и у складу са потребом „спуштања на локални ниво; локалне самоуправе треба подстицати да у формулисању локалних акционих планова за различите области у обзир узму потребе мањинских група, а посебно Рома.**
- **Локалне самоуправе треба подстицати да изврше свеобухватну анализу постојећих ресурса у локалној заједници – постојећи програми подршке, активне ромске и друге организације цивилног друштва које већ спроводе делотворне програме и пројекте – и на основу резултата извршити планирање даљих активности и дистрибуције ресурса.**
- **У циљу снажније партиципације потребно је редовно укључивање Рома у иницијативе које их директно дотичу (на промер, запошљавање Рома у локалним самоуправама као контакт особе за ромска питања), а посебно и**

[175] Марина Симеуновић, Поседовање личних докумената као услов социјалне интеграције младих Рома у насељу „Велики Рит" у Новом Саду, ОДИХР БПРИ, 2013.
[176] Roma and Sinti youth can overcome barriers to their inclusion through grassroots movements, say participants of OSCE conference in Belgrade http://www.osce.org/odihr/130531.

активно укључивање Ромкиња у процес доношења одлука на локалном нивоу.[177]

- **Ромкиње би требало да буду укључене у локалне механизме за постизање родне равноправности.**
- **Неопходно је активирање младих припадника ромске заједнице у процес креирања и одлучивања о јавним политикама на националном и локалном нивоу, на пример, у локалним канцеларијама за младе.**
- **Пожељно је формирање мреже ромских невладиних организација које се баве младима.**
- **Потребно је активирање волонтеризма међу младима и стицање додатних вештина и едукација за рад у локалној заједници.** [178]

Образовање

Образовни ниво ромске популације је, у односу на општу популацију значајно неповољнији. Укупно 87 одсто ромске популације има основно или ниже образовање, а мање од један одсто има више или високо образовање. Иако је проценат неписмених у укупној ромској популацији смањен са око 19 одсто на 15 одсто, и даље је вишеструко виши од удела неписмених у општој популацији, који износи два одсто. Подаци прикупљени током пописа становништва такође указују да нису сва деца старости од 7 до 14 година обухваћена школовањем, а пописане су само 502 особе на студијама првог и другог степена, односно 10 на докторским студијама. Степен компјутерске писмености је такође низак, око 77 одсто Рома старијих од 14 година компијутерски је неписмено;[179] 69 одсто деце из ромских насеља узраста за полазак у школу похађа први разред, а само 22 одсто средњошколског узраста похађа средње образовање.[180] Применом афирмативне мере, у школској 2014/2015 на факултете је уписано 347 кандидата и кандидаткиња

[177] Regional Report on Anti-discrimination and Participation of Roma in Local Decision-Making, 2013, pp. 85-86.
[178] Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, op.cit.
[179] С. Радовановић, А. Кнежевић, *Роми у Србији*, оп. цит., стр. 69-75.
[180] Извештај поверенице, стр. 26.

ромске националности, а у средње школе 402. С друге стране, посебно је изражен, али недовољно истражен, проблем дроп-оута ромских девојчица из система образовања.[181]

Према Извештају заштитника грађана примена афирмативних мера у образовању ромских ученика није систематски уређена. С једне стране, ромским ученицима и студентима тражено је да доказују своју припадност на основу посебног бирачког списка ромске националне мањине, а са друге стране, јављају се случајеви да се ученици других националности декларишу као Роми.[182] Из овакве ситуације произилази неразумевање афирмативних мера у образовању за ромску популацију, што доводи до негативних рекација, како наставника тако и ученика, чиме се у неким срединама доводи у питање безбедност ромских ученика.[183] С друге стране, злоупотребе ових мера и недовољна информисаност опште популације у појединим срединама доводе до уверења да оваква решења угрожавају будућност, а тиме и безбедност младих већинске популације.[184]

Такође, поједини факултети и даље одбијају да изврше обавезу да се од броја студената који се финансирају из буџета издвоји квота од два одсто за упис студената ромске популације. У конкурсном року 2015/16 установљена је обавеза за потенцијалне кориснике афирмативне мере приликом уписа на универзитет у Србији да на факултету за који конкуришу потпишу изјаву да су ромске националности, као и да прибаве препоруку од Националног савета ромске националне мањине.[185] У војнобразовним институцијама није било подстицајних мера у правцу уписа Рома у Војну гимназију и Универзитет одбране.[186]

Истраживање о ефектима мера увођења педагошког асистента у 22 основне школе у Србији показује позитиван утицај на образовна достигнућа ученика ромске националне

---

[181] *Мониторинг јавних политика: ефекти Декаде Рома на положај Ромкиња у Републици Србије*, БИБИЈА, Београд, 2014, стр. 18.
[182] Извештај Заштитника, стр. 58.
[183] Радоман и Тадиц, оп.цит.
[184] Коментари средњошколаца у оквиру истраживања Локална безбедност младих и демократска контрола сектора безбедности, Центар за истраживање јавних политика, 2015. хттп://www.публицполицу.рс/пројекти/15_Млади-и-демократска-контрола-сектора-безбедности#.ВкРф-берТВУ.
[185] Препорука НСРНМ о националној припадности обавезна за коришћење афирмативних мера на универзитетима у Србији, Ромаворлд, 22.6.2015, Интернет, http://romaworld.rs/blog/preporuka-nsrnm-o-nacionalnoj-pripadnosti-obavezna-za-koriscenje-afirmativnih-mera-na-univerzitetima-u-srbiji/..
[186] Светлана Дјурјдевиц-Лукиц, Јелена Радома, Марина Тадиц, Мапирање (не)дискриминације у систему војног образовања РС, Центар за истраживање јавних политика, 2013.

мањине, редовност похађања наставе, повећање броја ученика у ваннаставним активностима школе и унапређивање сарадње са родитељима ученика. Међутим, стопа напуштања школе кад су у питању ромска деца, и даље је висока. Према званичним подацима, пријављено је и 178 педагошких асистената у предшколским и основношколским установама који су плаћени из државног буџета. У оквиру ТАРИ пројекта спроводе се превентивни програми са циљем спречавања напуштања школовања. Предвиђен је програма стипендирања за 1000 ромских ђака средњошколаца у току две школске године, као и менторски програм намењен корисницима 1000 стипендија, као и обуке за педагошке асистенате.

Према анализи постигнућа претходне Стратегије, остварени напредак у области образовања није довољан, нису успостављени јасни критеријуми за примену мера афирмативне акције за упис Рома у средње школе и на факултете, нису обезбеђени кадровски и програмски услови за спровођење наставе у оквиру предмета Ромски језик са елементима ромске културе на начин како је то омогућено представницима других националних мањина; сегрегација ромске деце у образовању и даље је присутна.[187] Најновије оцене из Индекса инклузије Рома упућују на то да се положај Рома незнатно побољшао у основном и средњем образовању, али раскорак је и даље значајан. Проценат Рома који заврши терцијарно школовање је готово нула. Заступљеност Рома у специјалним школама је и даље висока. Позитивни налази су забележени у предшколском образовању и описмењавању.[188] Усмеравање деце у специјалне школе, где су обезбеђени бесплатни уџбеници и исхрана, доприноси значајном сужавању могућности за даље школовање и запошљавање.

ПРЕПОРУКЕ:

- **Неопходно је даље повећање образовног нивоа ромске популације и пуно укључивање деце ромске националности у образовни систем.**

[187] Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, оп.цит.
[188] Roma Inclusion Index 2015, op.cit.

- **Потребан је конитинуирани рад на успостављању нових и унапређењу постојећих механизама подршке (педагошки асистенти) и успостављање ефикасног система координације између различитих сектора на локалном и националном нивоу.**[189]
- **Неопходна је подршка развијању едукативних кампања у школама у циљу смањења социјалне дистанце међу децом и јасног и аргументованог објашњавања суштине афирмативних мера према ромској популацији.**
- **Потребно је наставити са процесом редукције специјалних школа као и укључивањем преосталих делова образовног система, као што је војнообразовни систем, у мере позитивне дискриминације.**

Запошљавање

Генерална оцена стања у области запошљавања је, да се раскорак у показатељима запослености смањио, осим за категорију без радног искуства. Стопа Рома без радног искуства и младих Рома који нису у систему образовања, запошљавања или обуке је веома висока, нарочито за жене Ромкиње. [190]

Само око 29 одсто ромског радно способног становништва учествује на тржишту рада, а они који раде, зарађује у просеку 48 одсто просечне плате, а више од 60 одсто Рома је без прихода.[191] Око 28 одсто ромских домаћинстава, евидентираних приликом пописа становништва, приходе је остваривало преко социјалне помоћи.[192] Док се у међупописном периоду на нивоу Србије број издржаваних лица смањио, број издржаваних Рома порастао је за чак 69 одсто, а број Рома са личним приходима смањио се за половину. При томе, предоминатна занимања Рома су чистачи, помоћни радници, сакупљачи секундарних

[189] Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, оп.цит.
[190] Roma Inclusion Index 2015, op. cit.
[191] Бранка Анђелковић, Марко Обрадовић, Јелена Радоман, *Процена ефикасности локалних механизама социјалног укључивања Ромкиња и Рома,* Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва и ЦЕНТАР за истраживање јавних политика, 2013, Интернет, http://publicpolicy.rs/publikacije/daf725e70691bf26e5ef8d2b73d074cf98d4b9a6.pdf.
[192] С. Радовановић, А. Кнежевић, *Роми у Србији*, оп. цит., стр. 94.

сировина, којих је готово 60 одсто, а између 10 и 11 одсто су возачи, занатлије и пољопривредници. Додатно, код активних Рома који обављају занимање, удео мушкараца је око 77 одсто, а жена само 22 одсто, што додатно сведочи о отежаном положају Ромкиња.[193]

На евиденцији Националне службе за запошљавање (НСЗ), на крају 2013, су биле 22.102 особе ромске националности, од којих су 10.150 жене, или 46 одсто, што представља учешће Рома од 2,9 одсто у укупном броју незапослених на евиденцији НСЗ. По годинама старости, највећи број Рома на евиденцији НСЗ је од 15 до 30 година (34 одсто од укупно пријављених лица ромске националности на евиденцији НСЗ), што значи да трећина незапослених Рома припада категорији младих. Лоша образовна структура ромске популације представља велики изазов: 89,8 одсто од укупног броја пријављених на евиденцији НЗС лица ромске националности је неквалификовано, 9,8 одсто је са средњим стручним образовањем, док само 85 Рома и Ромкиња пријављених на евиденцији НСЗ има више и високо образовање (0,4 одсто). Упркос неким побољшањима, ромско становништво, а посебно Ромкиње и даље су највише дискриминисани на тржишту рада.

НСЗ расписује и посебне јавне позиве за доделу субвенција за самозапошљавање и за послодавце за запошљавање лица ромске наионалности. Осим тога, Роми се укључују и у остале програме и мере активне политике запошљавања који спроводи НСЗ. Припадници ромске националности су током 2013, представљали 33 одсто учесника програма функционалног образовања одраслих.

У оквиру ТАРИ пројекта, кога финансира ЕУ, а спроводи ОЕБС, једна од компоненти усмерена је на подршку предузећима која имају потенцијал за одрживо запошљавање Рома у обезбеђивању подршке набавком опреме, консултантском подршком и едукацијом за новозапослене. [194]

Добри примери праксе су програми подршке донатора у оквиру стажирања за младе образоване Роме у државним институцијама[195] и организацијама цивилног

[193] Ибид., стр. 78-80.
[194] Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, оп.цит.
[195] Канцеларија за људска и мањинска права је уз подршку амбасада Велике Британије и Холандије, Шведске агенције за међународни развој (СИДА) и Мисије ОЕБС-а у Србији спровела пројекат шестомесечног плаћеног стажирања за младе-припаднике албанске, бошњачке и ромске националне мањине у државним институцијама у Републици Србији.

друштва,[196] као и, већ поменути рад на повећању броја Рома у полицији у складу са препорукама заштитника грађана, и на иницијативу цивилног друштва.[197] Наиме, иако постоји заинтересованост ромске популације за рад у систему МУП, једна од главних препрека за постизање веће пролазности на основну полицијску обуку је недовољна информисаност о условима уписа, као и тешкоће постизања високих резултата на квалификационом тесту. Одржане су инфо сесије у шест градова у циљу **информисања заинтересованих младих Рома о могућностима конкурисања за обуку, као и свим сегментима и процедури полагања квалификационог испита, а затим и додатне припреме за тестирање што је предуслов за повећање степена пролазности на основну полицијску обуку.**[198]

Могућност увођења мера позитивне дискриминације са циљем повећања броја припадника ромске мањине у војнообразовном систему до сада није била предмет разматрања доносилаца одлука у систему војног школства. Број припадника ромске мањине који се тренутно школују у војнообразовним институцијама изузетно је мали: 2014. године се на Војној академији школовао само један Ром.[199] Ово имплицира смањене могућности запошљавања у деловима система одбране.

ПРЕПОРУКЕ:

- **У процесу припреме радног законодавства, неопходно је обезбедити доследно спровођење инструмената антидискриминационих политика у области запошљавања.**
- **Подржати програме који оснажују младе Роме за запошљавање у органима државне управе.**
- **Неопходно је предузимање мере за смањење родне неравноправности на тржишту рада које ће обратити пажњу на положај Ромкиња, и њихово**

[196] Центар за истраживање јавних политика и **Центар за етику, право и примењену филозофију су** организације домаћина и подршке програма запошљавања младих високообразованих Ромкиња и Рома у организацијама цивилног друштва у Републици Србији, на иницијативу Central European University (CEU) и National Endowment for Democracy.
[197] Пројекат „Инклузија Рома у сектор безбедности: Ка већој пролазности на основну полицијску обуку“, оп. цит.
[198] http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/1435-inkluzija-roma-i-romkinja-u-sektor-bezbednosti.
[199] Ј. Радоман, М. Тадић, Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији, 2014, оп. цит.

укључивање у програме активних мера на тржишту рада:додатно образовање и обуке, јавни радови, подршка самозапошљавању.

- **За унапређивања образовне структуре приоритет треба да буде финансирање програма за општи приступ образовању за младе до 30 година кроз ширење програма попут „Друге шансе“.**
- **Потребно је наставити програм јавних радова уз примену принципа афирмативне акције и одрживости програма.**[200]

Становање

Становање представља једну од области посебно проблематичних за ромску популацију. Према евиденцији добијеној током пописа становништва, Роми бескућници чине око трећине укупног броја бескућника у Србији.[201] У 70 одсто општина у Србији заступљена су подстандардна ромска насеља. У готово 40 одсто оваквих насеља стамбени објекти нису прикључени на водоводну мрежу, а у само 10 одсто оваквих насеља већина објеката је прикључена на канализациону мрежу.[202] Роми који живе у неформалним насељима широм земље изложени су високом нивоу дискриминације у приступу социјалној заштити, здравственој заштити, запошљавању и адекватном становању, укључујући основне хигијенске услове, воду и струју.

Најновији показатељи становања углавном сигнализирају побољшање положаја Рома у овом сегменту и смањење јаза у поређењу са општом популацијом. Међутим, стопа Рома без имовинских исправа, у издвојеним насељима које одликује пренатрпаност је и даље висока.[203] Упоредни подаци показују да је просечан број просторија за Роме у

[200] Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, оп.цит.
[201] С. Радовановић, А. Кнежевић, *Роми у Србији*, оп. цит., стр. 86-87.
[202] Ukupno je identifikovano 583 podstandardnih romskih naselja u Srbiji. Više o njihovim odlikama u: Dr Ljiljana Živković, dr Aleksandar Đorđević, *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji i predlog budućih razvojnih inicijativa za unapređenje uslova života romske zajednice*, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 2015.
[203] Roma Inclusion Index 2015, op. cit.

Србији 0,63 а за општу популацију 1,13, као и да је просечан број квадратних метара животног простора доструко неповољнији: 14,09 према 27,41.[204]

Крајем 2013, почеле су активности у вези са мапирањем и израдом географског информационог система (ГИС) ромских насеља, односно развијање адекватних стамбени модела и израда урбанистичке и техничке документације за унапређење инфраструктуре и услова становања у ромским насељима, а у циљу припреме пројеката за конкурисање за средства из ИПА 2013. Имплементациони партнер овог пројекта, који се спроводи у 20 јединица локалне самоуправе из средстава ИПА 2012 је ОЕБС, а његовим спровођењем координира Канцеларија за људска и мањинска права. Обезбеђивање трајног смештаја за 200 ромских породица које је град Београд током 2009-2012 раселио из неформалних насеља у новоформирана контејнерска насеља, спроводи се у оквиру пројекта који реализује УНОПС. Оба ова пројекта финансира ЕУ. [205]

ПРЕПОРУКЕ:

- **Спровести истраживања у локалним самоуправама о стамбеним потребама Рома, направити евиденцију и израдити акционе планове са мерама за побољшање услова становања у ромским насељима.**
- **Осигурати средства и подстаћи локалне самоуправе да раде на унапређењу становања ромске популације која живи у подстандардним насељима.**
- **Обезбедити адекватна стамбена решења за повратнике по основу Споразума о реадмисији.**
- **Ускладити праксу пресељања ромских насеља са међународним стандардима и обезбедити пуну примену могућности да особе без пребивалишта буду пријављене на адресу локалног центра за социјални рад.[206]**

[204] Regionalni izveštaj o legalizaciji stanovanja, unapređenju naselja i socijalnomstnaovanju za Rome u regiji Zapadnog Balkana, Najbolja iskustva iz prakse za uključenje Roma, OEBS-ODIHR, februar 2014. Str. 27 http://www.osce.org/odihr/115737.
[205] Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, op.cit.
[206] Ibid.

Здравствена заштита

Иако Роми имају здравствено осигурање, смртност новорођене деце је двапут већа, а животни век 12 година краћи у односу на општу популацију. У домовима здравља се не остварује пуна примарна здравствена заштита Рома, а доступност секундарне и терцијране здравствене заштите није у складу са здравственим стањем Рома који су изложени ризику од хроничних и других врста болести. [207]

Међутим, у оквиру програма унапређења здравља и здравствене заштите Рома постигнути су значајни резултати увођењем ромских здравствених медијаторки. Успостављање тог механизма значајно је допринело побољшању здравствене ситуације, смртност ромске деце пала је за 50 одсто.[208] Њихова улога је да повећају доступност здравствене заштите ромском становништву одласком на терен у циљу повећања обухвата деце вакцинацијом, чешћих контаката са здравственом службом, здравствено-васпитним активностима и остваривањем права на здравствено осигурање.[209] Ангажовањем 75 здравствених медијаторки у 59 јединица локалних самоуправа од 2010, до 2012, забележене су информације о 120.708 појединаца, остварене посете у 136.106 домацинстава, и пронађено 13.647 особа без здравственог осигурања. Здравстбени медијатори су у том периоду обезбедили осигурање за 7389 особа, регистрацију код одабраног лекара за 19.528 особа и помогли решаваље 3545 случајева непоседовања личних докумената.[210]

Осим механизама правне заштите за решавање стигматизације и дискриминације припадника ромске националне мањине у систему здравствене заштите, посебно је значајно партнерство са невладиним сектором, што може да допуни капацитете владиног сектора у суочавању са оваквим изазовима. Боља информисаност о правима на здравље, удруживање у остваривању права и помоћ невладиних организација у заштити права могу поставити корисника „у центар“ здравственог система.

---

[207] Roma Inclusion Index 2015, op.cit.

[208] **Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, 2013, p. 36.**

[209] Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, оп.цит.

[210] Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, 2013, p. 36.

ПРЕПОРУКЕ:

- **Интензивирати мере ради боље информисаности о праву на здравље;**
- **предузети све неопходне мере за поштовање законских права на обавезно здравствено осигурање за Роме и кад немају пребивалиште, што повећава доступност здравствене заштите;**
- **Повећати број здравствених медијаторки и запослити здравствене медијаторке у јединицама локалних самоуправа где их тренутно нема;**

Закључак

Органи и тела ОЕБС имају веома развијено систем препорука и примера добрих пракси кад је реч о положају Рома, што је оквир кога треба редовно користити приликом формулисања политика из ове области у Србији.

Нормативни оквир у Републици Србији је у великој мери усклађен са препорукама ОЕБС и других међународних организација, али кључну препреку представља његова недовољна примена. Ово је резултат више повезаних узрока, међу којима су недовољна сензибилисаност представника државних органа за рад са рањивим групама и посебно Ромима, неодрживо планирање и алокација средстава, али у извесној мери и недовољна прецизност и конкретност неких антидскриминаторних норми. У даљем развоју нормативног оквира треба радити на томе да антидискриминационе норме буду прецизне, конкретне и одрживе, и посебно, да буду прилагођене за примену на локалном нивоу. Неопходан је и даљи рад на едукацији и сензибилизацији запослених у органима државне управе И локалне самоуправе за специфичне проблеме ромске популације.

Становништво ромске националности и даље је изложено дискриминацији и још увек се често суочава са говором мржње и претњама. Због тога је неопходна подршка

развијању медијских кампања у циљу смањења социјалне дистанце и јасног и аргументованог објашњавања суштине афирмативних мера према ромској популацији.

Све даље планиране мере и активности, како на националном, тако и на локалном нивоу, посебно морају узети у обзир потребу оснаживања и побољшања положаја ромских жена и девојчица, као вишестуко рањиве друштвене групе. Важно је подстицати укључивање Рома у формулисање политика које се односе на њих, кроз свеобухватан партиципативни процес и активности попут трибина, панела, фокус група, јавних слушања. На овај начин би се обезбедило да што више Рома, посебно млађих, узме учешће у друштвеном животу, и избегло би се „монополизовање" јавног простора.

Потребно је даље развијати и унапређивати механизме социјалне инклузије Рома по угледу на механизам здравствених медијаторки, који се показао посебно корисним и делотворним и, обезбедити континуитет у раду оваквих механизама.

Неопходно је обратити посебну пажњу на проблем безбедности припадника ромске популације и миграторне трендове, односно могуће проблеме у прихвату већег броја лица на основу споразума о реадмисији који се може очекивати.

2.3. Коментар Канцеларије за људска и мањинска права на извештај Института друштвених наука о правима Рома

Антидискриминациона политика – наводи:

„Стратегија за борбу против дискриминације, која је оцењена као главна препрека друштвене интеграције Рома, предлаже само опште мере које нису довољне и не доприносе отклањању узрока дискриминације."

Коментар: Оваква констатација је неприхватљива с обзиром да је Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2014-2018. године први државни стратешки документ којим се на свеобухватан начин третира проблем дискриминације

нарочито девет осетљивих друштвених група. Поред сегмента Стратегије који се односи на унапређење положаја националних мањина у Републици Србији цео један сегмент овог стратешког документа посвећен је мерама које држава треба да примени у различитим областима јавних политика у циљу заштите и унапређења положаја припадника ромске националне мањине. Акционим планом за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације конкретизоване су активности за остварење постављених стратешких мера, одређени рокови, одговорни реализатори мера, индикатори и опредељена финансијска средства. Овај документ је усклађен са Акционим плановима за придруживање Европској унији за преговарачка поглавља 23. и 24. Такође, 13. августа 2015. године успостављен је Савет за праћење реализације Акционог плана за примену Стратегије који ће пратити напредак у извршењу мера, спровођењу активности, поштовању предвиђених рокова и благовремено упозоравати на изазове у извршењу мера у оквиру реализације Акционог плана. На првој седници тог савета која је одржана 13. новембра 2015. године усвојен је Извештај о праћењу имлементације Акционог палана за четврти квартал 2014. године и први квартал 2015. године

„Сличан приступ је и у Закону о забрани дискриминације којим је у складу са међународним стандардима и препорукама дефинисан појам дискриминације, њени облици, утврђено независно тело са широким овлашћењима у вези са превенцијом и санкционисањем дискриминације, али проблем дискриминације Рома није издвојен.

Коментар: Оваква констатација није прихватљива с обзиром да је Законом о забрани дискриминације по први пут успостављен интегрални систем заштите од дискриминације у Републици Србији. Законом је прописана општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације и успостављен Повереник за заштиту равноправности као самосталан државни орган, независан у обављању послова утврђених тим законом. Такође, регулисана је судска заштита од дискриминације, а свако ко је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу суду. Поступак по тужби је хитан.

3.1. Усаглашеност права на јавно окупљање у Србији са стандардима ОЕБС *(др Зорица Мршевић, Институт друштвених наука)*

Извршни резиме Извештаја

Овај Извештај о слободи јавног окупљања у Србији настао је у процесу самоевалуације поштовања ОЕБС докумената и вредности од стране државе која председава ОЕБС-ом, а који је покренула Швајцарска, као држава која је пре Србије имала ту председавајућу улогу, што је прихватила Србија. Посматрани временски период је од 2006, од одвајања Црне Горе из заједничке државе Србије и Црне Горе, али се ради сагледавања трендова у континууму наводе и нека запажања из ранијих година.

Проблеми

Као највећи проблеми у уживању слободе јавног окупљања уочени су:

1. неефикасност постојећих правних лекова,
2. изрицање бланкетних забрана без конкретизације индивидуално наведених разлога забране,
3. забране јавних скупова од стране законски неовлашћених органа власти,
4. несхватање да организатори имају право да користе јавне просторе по свом избору и одређују места на којима ће се њихови скупови одиграти,
5. наметање великих административних обавеза и трошкова организаторима скупова што захтева вишемесечно прикупљање документације (али и дискриминативна примена ових захтева који се намећу селективно),
6. одређивање трошкова јавних скупова које треба да сносе организатори,
7. забрана мирних скупова због насиља којима тим мирним скуповима прете насилни контрадемонстранти,
8. вишеструке забрана истовремено заказаних мирних јавних скупова и њима супротстављених контра демонстрација,

9. непостојећа законска регулација контраскупова, спонтаних скупова, скупова особа који нису грађани Србије,
10. уверење јавног мњења да мањински ставови не смеју да се јавно презентују на скуповима, и да њихови организатори тиме „само провоцирају“ грађане који се не слажу са њима,
11. стандард „видљивост и чујност“ скупова готово је непознат у јавности, и у пракси није увек омогућено онима којима су поруке намењене да их виде и чују,
12. постојање законске забране штрајкова у виду окупљања у јавном простору изван производно/пословних погона, која забрана је масовно и редовно кршена,
13. забрана јавних скупова у близини Дома Народне скупштине,
14. повремена угроженост безбедности медијских посленика који извештавају са скупова,
15. широко суштинско непознавање од институционалне, стручне, медијске и опште јавности ОСЦЕ/ОДИХР Смерница за јавно окупљање и других релевантних међународних стандарда и докумената који регулишу слободу јавног окупљања

Препоруке

Имајући у виду да је Уставни суд прогласио важећи Закон о окупљању грађана неуставним, да су по консултованим изворима, проблеми нагомилани у тој области, да је такође по консултованим изворима, доста неусаглашености досадашње праксе са ОЕБС /ОДИХР и другим међународним стандардима, и да је све то довело до појаве умањивања уживања права на слободу јавног окупљања у Србији, потребно је:

1.Донети већ током ове, 2015. године нови Закон о јавном окупљању у складу са ОЕБС /ОДИХР и другим међународним стандардима. У том процесу потребно је да учествују осим владиних актера, Министарства унутрашњих и Министарства иностраних

послова, и невладине организације за људска права, експерти, као и представници ОЕБС /ОДИХРа

2. Донети Владину Стратегију о јавним скуповима у Републици Србији

3. Са овим Извештајем потребно је да буду упознати Министарство спољних послова, Министарство унутрашњих послова, Повереница за заштиту равноправности, Заштитник грађана, Канцеларија за људска и мањинска права, Канцеларија за европске интерграције, невладине организације за заштиту људских права, Београдски центар за људска права, YUCOM, невладине оранизације за заштиту права ЛГБТ особа, Лабрис и Гејстрејт алијанса и Мисија ОЕБС у Србији.

4. Организовати научне скупове на тему праваца унапређивања практичне примене слободе јавног окупљања у Србији, и пре и после доношења новог Закона о окупљању грађана

5. Спровести едукацију полиције и представника локалних самоуправа као и других актера, о примени у пракси ОЕБС /ОДИХР и других међународних стандарда који регулишу слободу јавног окупљања, и пре и после доношења новог Закона о окупљању грађана

Увод

Један од основа кредибилитета ОЕБС-а и могућност предвођења на основу сопственог примера, је да држава која председава ОЕБС ом поштује основне вредности Хелсиншког финалног акта и друге ОЕБС обавезе. Ради унапређења примене тих обавеза, као и да би се унапредио континуирани наставак примене релевантних налаза и препорука ОЕБС структура, Швајцарска је прихватила да добровољно обави "самооцењивање" ("селф-ассессмент") сопственог учинка. Швајцарска је решена да сама себе оцени да ли она, и у којој мери примењује релевантне ОЕБС обавезе у области људске димензије. Та иницијатива Швајцарске долази као одговор на већ дуго постојеће позиве цивилног друштва и парламентараца. Примена тих обавеза је у оквиру ОЕБС већ била мониторисана, али је такође чињеница да се постојећи механизми мониторисања морају ојачати. Тај нови концепт самооцењивања може да се развија и без потребе постизања

консензуса, дакле на техничком нивоу, јер такво средство мониторинга може да допринесе отварању путева ка још бољој примени. То су били разлози због којих је Швајцарска добровољно започела пилот пројект анализе сопственог учинка у примени ОЕБС обавеза. Било би много стратешки оправданије да се садашњи процес самоевалуације могао финализовати пре него што држава чланица преузме председавање ОЕБС ом. Али то није било могуће ни у Швајцарској, па сада ни у случају Србије.

У закључку свога извештаја, Швајцарска је нагласила да чврсто верује да ће иницирање и примена ове нове праксе – која остаје техничка, конструктивна и иако остварена без консензуса, помоћи да се побољша примена ОЕБС обавеза у Швајцарској, али и шире. Развијена и иницирана као део заједничког планирања Швајцарске и Србије, ова иницијатива је јасан пример континуитета. Швајцарска поздравља с добродошлицом одлуку Србије да приступи самооцењивању и нада се да ће будући председавајући ОЕБС а бити такође ангажовани у истом процесу. Швајцарска је посвећена кохерентом и конзистентном приступу ради унапређења људске димензије функционисања ОЕБС а за време свог председавања ОЕБС а и шире, и по истеку тог мандата, које посвећење такође дели и Србија.

У погледу упознатости заинтересованих актера са ОЕБС стандардима и вредностима, на основу спроведеног истраживања може се констатовати да главни актери у Србији (као уосталом ни у Швајцарској), дакле државни органи и невладин сектор, генерално оцењујући, нису довољно упознати са ОЕБС обавезама и процедурама. Биће потребно време да би се разумео оквир успостављен ОЕБС обавезама и да се добије конструктивна повратна информација о његовој примени. Препрека овом процесу је и чињеница да још увек није јасно дефинисан ОЕБС мониторинг механизам примене тих обавеза у пракси.

За потребе овог Извештаја коришћени су документи, саопштења, одлуке и извештаји независних институција и то: Уставног суда, Поверенице за заштиту равноправности и Заштитника грађана; извештаји НВОа за људска права и то: Београдског центра за људска права, Комитета правника за људска права YUCOMа, Хелсиншког одбора, као и организација за заштиту права ЛГБТ људи, Лабриса, Геј стрејт алијансе;

медијски извештаји о јавном окупљању; и објављени теоретски, научно истраживачки радови.

Посматрани временски период је од 2006, од одвајања Црне Горе из заједничке државе Србије и Црне Горе, али се ради сагледавања трендова у континууму наводе и нека запажања из ранијих година.

Базирано на тим изворима, структура овог Извештаја обухвата:

1. Опште карактеристике слободе јавног окупљања у Србији и синдикални протести као типичан вид масовног јавног окупљања.
2. Правна регулатива права на слободу јавног окупљања у Србији, Устав, закони, подзаконска акта и иницијативе, пројекти и покушаји за измену Закона о окупљању грађана.
3. Независна тела о слободи јавног окупљања: Повереница за заштиту равноправности, Заштиник грађана, Уставни суд, наука.
4. Невладине организације о слободи јавног окупљања: Беогадски центар за људска права, Јуком, Лабрис, Геј стрејт алијанса.
5. ОЕБС /ОДИХР стандарди регулисања јавног окупљања. Студија случаја: забрана свих јавних скупова 11. јула 2015. у светлу ОЕБС/ОДИХР стандарда.

Србија је средина у којој не постоји дуга традиција одржавања јавних окупљања организованих од стране приватних актера, поготово не оних са порукама које су непопуларне у широј јавности. У томе је разлику од других европских земаља где је та слобода дубоко укорењена у демократској традицији тих средина. Може зато да буде донекле разумљиво зашто у Србији још увек постоје уочене празнине и неразумевања суштине овог људског права, зашто се законски прописан систем пријаве у пракси претвара у систем дозволе, посебно када су у питању скупови тзв. непопуларних мањина, а често је и непознавање и/или неразумевање међународних стандарда који ту слободу регулишу. Због застарелих и неадекватних законских решења ове области, постоји нпр.

још увек широко распрострањено неразликовање[211] спортских, религиозних, комерцијалних, и сл. окупљања од оних који у складу са слободом изражавања имају одређене поруке и који једино јесу заштићене високим стандардима намењеним слободи јавног окупљања. Иначе, актуелни Закон о окупљању грађана Уставни суд Србије прогласио је неуставним на седници одржаној 9. априла 2015. и одложио објављивање образложења одлуке за шест месеци. Иако је јасно да ни Устав, ни Закон о слободи окупљања грађана нису у складу са ОЕБС /ОДИХР и другим међународним стандардима, па и поред настојања неколико досадашњих влада и постојања неколико нацрта, до доношења новог Закона још увек није дошло, због чега се мора констатовати мањаковост довољне политичке воље да се ова област коначно усагласи са међународним стандардима.

Понашање органа принуде се генерално гледајући не може оценити као репресивно, нити постоје извештаји о прекомерној употреби силе. Понашање полиције у Србији је у погледу јавних скупова заиста врло ретко репресивно и на рачун полиције изречено је доста комплимената[212] у погледу уздржаности у примени силе током интервенција у случајевима избијања насиља, блокада саобраћајница, као и дуготрајних јавних протеста, као и у погледу њихове спремности да заштите учеснике јавних скупова од насиља. Такође, међу главним комплиментима полицији је и њихова спремност да у складу са ОЕБС /ОДИХР Смерницама, остваре блиску и фреквентну претходну организациону комуникацију са организаторима великих скупова или скупова на контроверзне теме са циљем да се заједничким напорима максимално умање ризици и постигне безбедност тих скупова. Полиција је до сада коректно обезбеђивала и непријављене, спонтане скупове, али и изласке штрајкача из производних погона на улице и тргове, и сопствених градова, па и главног града, што Закон о штрајку забрањује.

По бројности учесника највећа јавна окупљања у Србији су партијске предизборне кампање и синдикални протести. Синдикални протести се још одликују и континуитетом

[211] Ж. Никач. „Слобода јавног окупљања и активности полиције МУП РС на заштити права на живот и других вредности". *Правни живот*, 2014/9, 232.

[212] Заштитник грађана, Саопштење- *Саопштење поводом напада на учеснике Квир Београд фестивала*, Београд, 2008. „Поступање полиције било је од кључног значаја и вредно сваке похвале." Заштитник грађана, Посебни извештај: ЛГБТ популација у Србији- Стање људских права идруштвени положај, Београд, септембар 2011. године

одржавања и уношењем значајних друштвених проблема у политички дискурс земље. Ипак, највише пажње домаће и међународне јавности изазивају и успешни и неуспешни покушаји организовања парада поноса у Београду где, као да се преламају све контроверзе, проблеми и дилеме везане за поштовање слободе јавног окупљања у Србији. Јавне манифестације ЛГБТ активизма, посебно више пута забрањивана (2009, 2011, 2012, и 2013) Парада поноса (а одржана 2010 и 2014), као и масовни синдикални протести, посебно они који су обухватали блокаде јавних саобраћајница значајних за домаћи и међународни саобраћај, представљају својеврсан тест поштовања и пракичне примене домаћих и међународних прописа.

Синдикални протести

Синдикални протести су најбројнија јавна окупљањима, поред предизборних партијских кампања. Али за разлику од спорадичности партијских скупова која су везана за предизборни период, синдикални протести се дешавају у непрекинутом континуирано већ деценијама, и у репресивно време деведестих година, и у потоњем демократском периоду. Они су значајни и због тога што у јавни дискурс износе све оне, вероватно наболније, егзистенцијалне проблеме са којима се суочавају грађани Србије у својој новијој историји. Уједно, они су део изградње нове демократске традиције јавних окупљања у Србији чијој демократичности доприноси чињеница да су се полиција и други органи власти у већини случајева максимално уздржавала од примене силе, иако су изласци штрајкача у јавни простор заправо незаконити с обзиром на одредбе Закона о штрајку, и иако су протестне поворке повремено блокирале или ометале саобраћај.

Штрајкови и протести у 2012. одржани су у делатностима: управе, медија (телевизија, радио и новине), јавних и комуналних делатности, енергетици, институтима, предшколском образовању, производњи оружја, пољопривреди, производњи хране, фармацеутској индустрији, индустрији машина и компонената, текстилу, здравству, хемијској индустрији, производа од жељеза и метала, производњи железничких возила и др. Најчешћи захтеви штрајкача у 2012. години били су усмерени на: 1) исплату зарада

(које су у неким случајевима касниле месецима, па и годинама), топлог оброка, превоза, оверу здравствених књижица, уплату доприноса (за пензионо, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености), повезивање радног стажа, јубиларних награда, регреса, дневница; 2) покретање производње, раскид приватизација, поштовање потписаних купопродајних уговора; поштовање потписаних докумената са послодавцима; 3) потписивање посебних колективних уговора, израду и поштовање социјалних програма; 4) исплату зарада према извршним судским пресудама; 5) све лошији материјални положај.

Од јануара до децембра 2013. године, запослени су исказали своје незадовољство кроз 10 протеста и 55 штрајкова у којима је учествовало преко 45.000 радника, долазило је и до блокаде путева и штрајка грађу. Карактеристично је да је највећи број захтева усмерен на остваривање елементарних права запослених и да су проблеми повезани: изостанак исплате зарада, непостојање производње, лоше управљање, неквалитетан производни програм, непоштовање колективног уговора и уговора о приватизацији, синдикалних права, итд. Штрајкови и протести одржани су у: металској индустрији, грађевинској индустрији, пољопривреди, хемији, науци, путној привреди, образовању, култури, текстилној индустрији и комуналном сектору.[213]

Синдикални протести и штрајкови могу, али се не морају одвијати у форми јавних скупова, јер многи и почну и заврше се у оквиру службених просторија, и о њима неће бити овде речи. Они који изађу из службених просторија и добију форму јавних окупљања, могу се поделити на три групе:

1. штрајкови и протести радника који се прво одвијају у просторијама предузећа а после тога, испред капија, да би затим били организовни јавни скупови испред локалних, градских институција

2. штрајкови и протести који имају форму јавних протестних шетњи („протестних кампова”) или ескалирају до окупљања у Београду испред републичке Владе, Агенције за приватизацију, канцеларија европских институција, чему обично претходи окупљање

[213] Градови где су одржани штрајкови и протести су: Сомбор, Шабац, Нови Сад, Београд, Крагујевац, Врање, Ниш, Чачак, Бајина Башта, Ваљево, Љиг, Мали Зворник, Крушевац, Аранђеловац, Владичин Хан, Ужице, Смедеревска Паланка, Нови Пазар, Врњачка Бања, Власотинце, Суботица, Ада и Велико Градиште.

обично на Тргу Николе Пашића или тргу Славија, одакле протестна шетња крене до зграде Владе

3. штрајкови који обухватају јавне скупове којима се врши блокада улица, железничких шина, путева и других саобраћајница.

Правна регулатива права на слободу јавног окупљања у Србији и иницијативе, пројекти и покушаји за измену Закона о јавном окупљању грађана

Устав.[214] Слобода окупљања не представља апсолутно право, већ трпи одређена ограничења у случајевима који су прописани чланом 54. Устава којим се утврђује да је мирно окупљање грађана слободно (став 1.); да окупљање у затвореном простору не подлеже одобрењу, ни пријављивању (став 2.); да се зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору пријављују државном органу, у складу са законом (став 3.); да се слобода окупљања може законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике Србије (став 4.).

Закон о окупљању грађана.[215] Слобода окупљања у Републици Србији уређена је Законом о окупљању грађана из 1992. године. Тај Закон, који је још увек на снази, не садржи прецизну дефиницију окупљања, већ само наводи да се окупљањем грађана, у смислу овог закона, сматра сазивање и одржавање збора или другог скупа на за то примереном простору. Члан 11 Закона о јавним окупљањима предвиђа да полиција може да забрани одржавање јавног скупа уколико сматра да би окупљање довело до угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине или ометања јавног саобраћаја (чл. 11, ст. 1)). Последњи разлог је у супротности како са међународним стандардима, тако и са Уставом, и не би смео да се налази у закону.

Законом о окупљању грађана полицији је дато широко дискрециоино овлашћење приликом оцене да ли један скуп треба забранити или не. Организовање Параде поноса је

[214] Устав Републике Србије, 2006.
[215] Закон о окупљању грађана („Службени гласник РС“, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 17/99, 33/99 и 48/94, „Службени лист СРЈ“, број 21/01 и „Службени гласник РС“, бр. 29/01 и 101/05)

у 2011. години окончано доношењем Решења о забрани одржавања скупа, у чијем образложењу је само наведено да су се „стекли разлози“ за забрану, без конкретизације чињеничног и правног основа.

Није уопште регулисано питање контрадемонстрација. С обзиром на практичну потребу да се регулишу питања која се постављају у вези с контрадемонстрацијама, нпр. како решити ситуацију када два сазивача желе да одрже скуп на истом месту у исто време, што је био случај приликом покушаја организације Параде поноса претходних година, било би неопхопходно да закон постави неке смернице за регулисање тог питања. Ограничење гарантије слободе окупљања само на држављане проблематичним је оценила и Венецијанска комисија у свом Мишљењу о Закону о јавном окупљању Републике Србије.

Закон о штрајку[216] (1996, последња допуна 2012.)

Штрајк се може организовати у предузећу или другом правном лицу. (Члан 2.) Ако се штрајк испољава окупљањем запослених, место окупљања учесника у штрајку не може бити ван пословних - радних просторија, односно ван круга пословног простора запослених који ступају у штрајк. (Члан 5. ст. 3.) На тај начин се радницима који штрајкују онемогућавају јавне демонстрације. Савезни суд средином деведесетих прошлог века није прихватио да испита уставност ових одредби, сматрајући да се оне не односе на начин остваривања људских права гарантованих Уставом СРЈ.[217]

Закон о полицији[218]

Синдикално, професионално и друго организовање и деловање, у члану 134. ст 3. Полицијски службеници не могу у униформи присуствовати страначким и другим политичким скуповима, изузев ако су у служби.

[216] Закон о штрајку ("Сл. лист СРЈ", бр. 29/96 и "Сл. гласник РС", бр. 101/2005 - др. закон и 103/2012 - одлука УС)
[217] Према речима Суда: Законско везивање места окупљања учесника у штрајку за пословни простор запослених не значи ограничавање личних и политичких слобода грађана које се испољавају у слободи свих грађана да се крећу, мисле, говоре и окупљају (Решење ИУ бр. 132/96 од 9. октобра 1996, Одлуке и решења СУС, 1996, стр. 33--34).
[218] Закон о полицији, ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 63/2009 - одлука УС, 92/2011 и 64/2015).

Уставни суд о Закону о окупљању грађана. Актуелни Закон о окупљању грађана Уставни суд Србије прогласио је неуставним на седници одржаној 9. априла 2015. и одложио објављивање образложења одлуке за шест месеци. Питање уставности је покренуо Уставни суд пре скоро две године, а због недостатака у Закону у погледу: 1. предвиђених правних лекова, 2. одредби које се односе на „примереност“ простора за одржавање јавног скупа, и 3. листу сагласности и одобрења која организатори скупова морају да поднесу како би им скуп био одобрен. Тај период од 6 месеци би требало да се искористи за израду предлога новог закона у чије писање треба укључити експерте/киње и представнике/це цивилног друштва. Тиме би се у партиципативном процесу добити квалитетан предлог новог закона и омогућити јавности да учествује у процесу израде, пре него што се закон нађе пред посланицима Народне Скупштине Србије.[219]

Кривично и прекршајно санкционисање

Слобода мирног окупљања изражена у форми дозвољених демонстрација је од такве важности да се не може ни на који начин ограничити појединцу све док он сам не почини неко кажњиво дело. Кривични законик[220] предвиђа главом 31, кривична дела против јавног реда и мира, изазивање панике и нереда (чл. 343), насилничко понашање (чл. 344), насилничко понашање на јавном скупу или спортској приредби (чл. 344а), учествовање у групи која изврши кривично дело (чл. 349), учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње (чл. 324.), против слободе човека и грађанина глава 14, против права на основу рада глава 16, против уставног уређења и безбедности глава 28, против државних органа глава 29.

Закон о јавном реду и миру[221] из 2005., предвиђа као прекршаје понашања до којих може доћи и приликом јавних скупова у чл. 6: угрожавање сигурности другог лица

[219] Грађанске Иницијативе и YUCOM траже покретање процеса израде новог Закона о окупљању грађана, 21. април. 2015
[220] Кривични Законик ("Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014)
[221] Закон о јавном реду и миру ("Сл. гласник РС", бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закон и 85/2005 - др. закон)

претњом да ће напасти на живот или тело тог или њему блиског и угрожавање спокојства грађана или ремећење јавног реда и мира вређањем или злоупотребом другог, вршењем насиља над другим, изазивањем туче или учествовањем у њој. Кривично дело предвиђено је чл. 23. Ометање овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира.

Подзаконски акти

1. **Решењем о одређивању простора за окупљање грађана у Београду** („Службени лист града Београда“, број 13/97), поред осталог, предвиђено је: да се овим решењем, у складу са Законом, одређују простори примерени за окупљање грађана у Београду и начин плаћања кауције (И); да се као простори примерени за окупљање грађана у Београду, на којима окупљање грађана не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, или безбедности људи и имовине, одређују, поред осталих, Парк пријатељства, површине 130.000 м2 са могућношћу окупљања до 400.000 грађана и плато код новог Филозофског факултета, површине 2.600 м2, са могућношћу окупљања до 10.000 грађана (ИИ тач. 2) и 5)); да се јавни скуп у покрету може одвијати на простору на коме се не омета јавни саобраћај и на простору на коме се одвија јавни саобраћај, а од места поласка до места завршетка скупа могуће је обезбедити привремену измену режима саобраћаја, као и заштиту здравља и безбедности људи и имовине (ИВ тачка 1)).

2. **Одлуком о унутрашњем реду у згради Народне скупштине** из 2015,[222] уређује се унутрашњи ред у згради Народне скупштине као и ред на простору око Народне скупштине. Под простором око зграде Народне скупштине сматрају се: улазни трем, прилаз до дворишта и двориште Зграде Народне скупштине, прилазна рампа и простор за паркирање око Дома Народне скупштине предвиђен актом којим се уређује коришћење

[222] Одлука о унутрашњем реду у згради Народне скупштине. Јун 2015. хттп://www.параграф.рс/дневне-вести/190615/190615-вест15.хтмл

простора за паркирање возила око Зграде Народне скупштине.[223] Простор око Народне скупштине не може да се користи за одржавање јавних скупова.[224]

Јавне политике

Значајни документи јавних политика области јавног окупљања су Стратегија превенције и заштите од дискриминације донета 2012.[225] и Акциони план за примену те Стратегије у периоду 2014. до 2018. године.[226] Као један од посебних циљева Стратегије превенције и заштите од дискриминације је Слобода мирног окупљања, слобода изражавања и политичка и друштвена партиципација ЛГБТ особа[227] који садржи и Мере[228] од који се бр 2 и бр 10 односе на област слободе јавног окупљања.

Иницијативе и покушаји за измену Закона о јавном окупљању грађана

Иницијатива Министарства за људска и мањинска права 2010. На иницијативу Министарства за људска и мањинска права уз подршку Мисије ОЕБС у Србији формирана је Радна група за анализу правног оквира који уређује право на слободу окупљања у Републици Србији и израду препорука за његово унапређење.[229] Паралелно са радом Радне групе, Министарство је затражило у јулу исте године, мишљење Панела експерата ОЕБС/ОДИХР и Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија) о

[223] Одлука о унутрашњем реду у згради Народне скупштине, Одбор за административно буџетска и мандатско имунитетна питања на 51 седници одржаној 4. јуна 2015.г.
И Уводне одредбе, 1.
[224] Одлука, ИВ Ред на простору око зграде Народне скупштине. 33. ст. 2.
[225] Стратегија превенције и заштите од дискриминације, 2012. стр. 44
[226] Акциони план за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018.године
[227] Посебни циљ 4.4.5.1.
[228] У оквиру Посебног циља слобода мирног окупљања, слобода изражавања и политичка и друштвена партиципација је и Мера 4.4.4.
[229] Министарство унутрашњих послова, као министарство надлежно за ову област, сачинило је 2012. године нацрт новог закона, о коме, међутим, није било јавне расправе. Тај нацрт је садржао нека побољшања у односу на важећи закон, али нека озбиљно критикована решења из важећег закона нису измењена, а уз то има и нових решења која заслужују критику. Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2014. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2015. стр 195-207.

Закону о окупљању грађана.[230] Заједничко мишљење, послато у октобру 2010. године, указивало је на низ неусаглашености и недоследности Закона о окупљању грађана са прихваћеним међународним стандардима и посебно Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама. Истовремено, један од првих закључака Радне групе био је да је постојећи Закон неусаглашен са Уставом и да је неопходно донети нови Закон о слободи окупљања грађана.

Нацрт Закона о мирним окупљањима 2014. Министарство унутрашњих послова је 2014. године израдило нови Нацрт Закона о мирним окупљањима Ни поводом израде Новог нацрта није организована јавна расправа,[231] па је због тога али и низа других неусаглашености са међународним стандардима за јавна окупљања од стране НВО јавности упућено низ замерки.[232]

Пројекат групе НВОа и Мисије ОЕБСа у Србији и ОДИХРа „Посматрање јавног окупљања са препорукама за доношење новог закона“ из 2012.[233] Активности овог пројекта имале су за циљ обављање мониторинга јавних окупљања ради уочавања конкретних неусаглађености домаћих прописа и праксе са стандардима ОЕБС /ОДИХРа. У циљу унапређења слободе окупљања, извештаји ће представљати допуну Владине иницијативе из 2011. године да се усвоји нови закон о слободи окупљања којим би се законодавство и пракса довели у склад са Уставом и међународно прихваћеним стандардима.

Пројекат „Посматрање јавног окупљања“, резултирао је дефинисањем следећих неусаглашености са ОЕБС /ОДИХР и другим међународним стандардима: дефинисање јавног окупљања, одређивање локације, чињеница да само грађани могу да буду

[230] Ову иницијативу као и тражење мишљења од ОЕБС/ОДИХР и Венецијанске комисије о постојећем закону поздравио је БГ центар за људска права. Радна група је још 2010. године завршила рад и усвојила препоруке, у којима је узето у обзир и мишљење ОЕБС/ОДИХР и Венецијанске комисије. Бг центар, оп. цит. стр. 196.

[231] Треба подсетити да се организаторима овакве обавезе не могу наметати. Одржавање реда и мира у надлежности је полиције. Чак и у случају да се појединци на скупу понашају насилно, не може се сматрати да је цео скуп насилан. У сваком случају, кад постоје елементи насиља, на полицији је да реагује, а не може одговорност пребацивати на редаре. Ако је насиље такво да се уклањањем појединаца са скупа не може отклонити, тада полиција може да растури скуп.

[232] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2014. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2015. стр. 195.

[233] Завршна студија овог пројекта није нигде јавно објављена.

организатори, рокови за пријављивање, тешки финансијски захтеви који се стављају пред организатора, кажњавање организатора непријављених али на сваки начин мирних окупљања, непостојање могућности пропорционалног одговора од стране полиције засноване на закону већ само забрана, могућност забране окупљања које се заснива на ометању саобраћаја, забрана привремених окупљања која се базира на претпостављеној неуставној сврси, ширењу говора мржње пре него што се окупљање догодило, бланкетна забрана окупљања, потреба за ефикаснијим правним лековима, веома стриктне казне, укључујући затвор за организаторе скупова који се не придржавају прописа, недостатак правне обавезе да се заштите учесници скупа од насилних учесника против скупова, недостатак регулативе паралелних окупљања и контрадемонстрација.[234]

На основу уочених проблема формулисане су следеће препоруке: 1) Потребна је јединствена форма за пријављивање која не би била обавезујућа за све организаторе али би они могли да је користе као предложени модел, листу потребних података, и упутства за процес пријављивања, чиме би се избегло пропуштање неких обавезних елемената за пријаву скупа;[235] 2) Потребно је смањити захтеве које морају да испуне организатори у току процеса пријаве (нпр. избацити процену очекиваног броја учесника, спецификацију мера за одржавање реда и сл.); 3) Дозволити изузетке од пријављивања када су у питању спонтани скупови или окупљања малог броја учесника; 4) Одређивање места на територијама локалних самоуправа на којима би грађани могли да се окупљају без претходне најаве; 5) Омогућавање електронске пријаве скупа; 6) Увођење стандардне праксе због постојања садашњих огромних захтева стављених на организаторе скупова који су неформално проглашени за безбедносно ризичне (као што је Парада поноса); 7) Јасно разликовати одговорност организатора скупа од одговорности оних који желе да

[234] Проблематика суштинског испитивања у додатку процедуралног испитивања, рокови, полиција доноси одлуку о промени локације уместо забране услед чега правни лекови нису више били на расположењу жалиоцима, кратки рокови за изрицање судске заштите, и сл. Report on Freedom of Peaceful Assembly in Serbia in the period April-November 2012 The OSCE Mission to Serbia, in partnership with the ODIHR's Human Rights Department and two local non-governmental organisations, the Network of the Committees for Human Rights in Serbia (CHRIS Network) and the Lawyers' Committee for Human Rights (YUCOM), in the period March - November 2012 implemented the project entitled *Monitoring Freedom of Assembly*.

[235] Тај формулар би могао да буде постављен на web сајт невладиних организација које се баве слободом окупљања,а могао би такође да буде понуђен и Министарству унутрашњих послова и локалним самоуправама за њихове сајтове.

ометају скуп; 8) Прекинути праксу локалних самоуправа да одлучују о одржавању скупова уместо тумачења обавезе подношења копија пријаве скупа локалној самоуправи као чисте информативне пријаве тим властима, а не као њихову могућност да одлучују да ли ће скуп моћи да се одржи или не; 9) Прекинути са праксом јавних комуналних предузећа да намећу административне и финансијске захтеве организаторима скупова (као што је прибављање одлуке о регистрацији коју издаје Агенција за пословне регистре); 10) Прибављање једнаке правне заштите у случајевима трајне или привремене забране окупљања, нпр. увођење истих правних лекова у оба случаја; 11) Отварање расправе о забрани одржавања јавних скупова за време заседања Народне скупштине у близини зграде Народне скупштине. Објаснити шта се тиме штити и да ли је таква забрана оправдана; 12) Одлуке о забрани окупљања донете од стране полиције обично немају објашњење или се објашњење састоји само од цитираних законских чланова који забрањују окупљања, што такве одлуке чини незаконитим. Полиција наиме, мора да да детаљни опис чињеница и околности који се односе на забрану окупљања у намери да њихова одлука буде законита као и да омогуће коришћење права на ефикасан правни лек; 13) Неопходно је да се констатује експлицитно на који конкретно законски основ ограничења се односи одлука полиције (безбедност људи, имовине, јавног здравља, морала и сл.) и да поклоне посебну пажњу одређивању чиме јавни морал може да буде угрожен; 14) Омогућавање одржавање два или више скупова заказана истовремено на истом месту, као и да се престане употреба раније пријаве другог скупа као разлог за забрану, као и да предузму све што је неопходно за одржавање два или више скупова на миран начин; 15) Чињење информације о пријављеним скуповима јавним; 16) Ускладити рокове за пријаву скупова и рокова за судски поступак да би се обезбедило да правни лекови буду ефикасни у случају забране; 17) Обезбедити да активности надлежних власти буду у потпуности у сагласности са одлуком Уставног суда.

Независна тела[236]

Повереница за заштиту равноправности од 2010 до 2014.

[236] Повереница за заштиту равноправности, Заштитник грађана, Уставни суд, наука Извештаји, препоруке, мишљења и саопштења независних тела

Повереница изражава велику забринутост због чињенице да су поводом Параде поноса учестале претње, говор мржње и насиље над ЛГБТ популацијом. Истовремено, ова групација је и даље једина у Србији којој се оспорава и негира право на слободно окупљање. Истакнуто је да се отвореним претњама и насиљем ствара атмосфера страха и подстичу нетрпељивост, мржња и непријатељство према ЛГБТ особама, што представља својеврсни покушај да се припреми алиби за неодржавање Параде поноса. Наведено је да сви у Србији треба да буду забринути због количине мржње, нетрпељивости и насиља над једном мањинском групом. Државни органи су позвани да предузму све неопходне мере како би се осигурала безбедност учесника планираних манифестација и створили сви неопходни услови за њихово мирно окупљање. Власти морају показати моћ и спремност да заштите Уставом гарантована основна људска права, па и право на мирно окупљање и слободу говора.[237]

Држава је дужна да заштити основна људска права и слободу сваког појединца и појединке и осигура пуну безбедност. Повереница упозорава да је недопустиво да се било коме оспорава право на мирно окупљање и оцењује да су скандалозне претње, насиље и говор мржње којима су били изложени представници и представнице „Жена у црном". Мржња и нетрпељивост неће нестати сами од себе, већ сви надлежни, баш као и сваки појединац и појединка, треба да допринесу изградњи друштва окренутог ка миру и толеранцији и заснованог на поштовању људских права и равноправности, закључује повереница.

Заштитник грађана: редовни годишњи извештаји, саопштења, препоруке, активности, Посебан извештај "Положај ЛГБТ популације у Србији" 2011. Од 2007 до 2014.

Заштититник грађана редовно комуницира са представницима ЛГБТ заједнице јер се ради о једној од друштвених групација чија су права најугроженија. Осим разматрања тренутних проблема, разматра се и питање права на слободу јавног окупљања као једног од нерешених проблема у остваривању људских права истополно оријентисаних особа. Охрабрује постојање одлучног ЛГБТ активизма у Србији који се показао кроз активности

[237] Оп. цит. стр. 84.

Гејтена, Геј стрејт алијансе, Квирије, Лабриса, НЛО, као и других група и појединаца.[238] Заштитник грађана је својим активностима учинио видљивијим положај ЛГБТИ особа и потребу да њихова права буду у већој мери остварена и боље заштићена.[239]

Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбор за европске интеграције Народне скупштине, Заштитник грађана и Повереница за заштиту равноправности позвали су надлежне органе да предузимају активније мере у циљу већег остваривања и боље заштите права ЛГБТИ особа, остваривања ефикасније судске заштите у случајевима насиља над ЛГБТИ особама, њихове дискриминације и говора мржње, обезбеђивања права на слободно и безбедно окупљање, едукације деце у школама и запослених у државним и другим органима и подизања свести јавности о положају ове групе грађана.[240] Поводом забране Параде поноса, ЗГ је изјавио да та забрана тачно став оних који су је донели и који они имају о људским правима – 'штитићемо их, али само ако нам се свиђају и ако нам то не прави проблеме у бирачком телу'", рекао је Јанковић.[241] Међу предлозима за побољшање положаја грађана у односу на органе управе, у неколико узастопних годишњих извештаја налази се и предлог ЗГа да Влада треба да обезбеди пуно остваривање и заштиту права ЛГБТИ особа, а посебно заштиту физичког и психичког интегритета и право на мирно окупљање, нарочито кроз одржавање Параде поноса.[242]

Уставни суд

Уставни суд Србије прогласио је актуелни Закон о окупљању грађана неуставним на седници одржаној 9. априла 2015. и одложио објављивање образложења одлуке за шест месеци. Такође, Уставни суд је донео две одлуке поводом забрана јавног окупљања, једну због забране Параде поноса 2009. и другу због забране јавног окупљања ради прославе Осмог марта 2008. године, одлука донета 2012. године.

---

[238] Оп. цит. стр. 35.
[239] Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај за 2014. годину,* Београд, 2015., стр. 68.
[240] Оп. цит. стр. 77.
[241] Поратал грађанске Војводине Аутономија, 2013, Омбудсман, забрана параде поноса није оправдана, 13. септембар http://www.autonomija.info/ombudsman-zabrana-parade-ponosa-nije-opravdana.html
[242] Оп. цит. стр. 180.

Одлука Уставног суда поводом забране Параде поноса 2009.

Одлуком[243] Уставног суда Србије усвојена је 2012 уставна жалба организационог одбора Параде поноса 2009. и утврђено је да су решењем Дирекције полиције од 19. септембра 2009. године повређена права подносилаца уставне жалбе на слободу окупљања и права на правно средство гарантована Уставом Србије. Те године Парада поноса није одржана јер су, непосредно пред њен почетак, представници полиције тражили да се промени место одржавања параде, уз образложење да не могу обезбедити сигурност учесника на заказаном месту.[244]

Уставни суд је следеће, 2013. године, донео одлуку којом је одбацио жалбу истог садржаја[245] нашавши да физичка лица, која су је поднела, а која су представници Удружења „Парада поноса Београд" и која би била учесници скупа да је он одржан, нису била активно легитимисана у поступку, већ је то било само Удружење „Парада поноса Београд" као правно лице које је пријавило одржавање скупа. Бг центар за људска права такође критикује ово схватање Уставног суда[246] са позивом на праксу Европског суда за људска права по члану 11. Европске конвенције по којој активну легитимацију, односно статус жртве кршења слободе окупљања, имају и физичка лица која су учествовала на скупу, или би на њему учествовала да је он одржан.[247] А по Смерницама ОДИХРа о слободи мирног окупљања, предвиђено је да не само организатори јавног окупљања већ и они чија ће права и слободе бити директно погођена скупом треба да имају прилику на усмену и писмену жалбу директно регулаторном телу.[248]

---

[243] Одлука доступна на http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/

[244] Повереница за заштиту равноправности је оценила да је за побољшање положаја ЛГБТ популације веома значајна та Одлука. Повереница за заштиту равноправности, *Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину*, Београд, 2012., стр. 40.

[245] Одлука Уж 8463/2012 од 9. јула.

[246] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2013. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2014. стр. 202.

[247] Оп. цит. стр. 202.

[248] под Добром управом 2.6.

Одлука Уставног суда у погледу скупа поводом забране прославе 8. марта 2008.[249]
У овом случају предмет жалбе уложене од стране НВО Жене у црном је забрана јавног скупа који је та организација имала намеру да организује 2008. ради прославе 8. марта. Суд је нашао да спорна одлука није објашњена на прихватљив начин (првостепена власт је само "проценила да постоје разлози за забрану скупа предвиђени у члану 11. став 1 Закона о окупљању грађана, као и да би скуп могао да омете саобраћај, угрози здравље и безбедност људи и имовине "), при чему нигде није показано које су конкретне чињенице постојале да надлежна власт стекне уверење да ће наведене вредности бити угрожене одржавањем пријављеног скупа.

Невладине организације о слободи јавног окупљања

Београдски центар за људска права: критички коментари слободе јавног окупљања у Србији

Београдски центар за људска права континуирано прати слободу јавног окупљња у Србији. У својим годишњим извештајима о стању људских права између осталог наводи се не само детаљна аналитичка дескрипција јавних окупљања у свакој години, већ и критички коментар (не)усаглашености констатоване праксе са домаћим прописима и међународним стандардима, а повремено и препоруке праваца њиховог усаглашавања. Тако је у више годишњих извештаја истакнуто да „ометање јавног саобраћаја“ представља исувише рестриктиван основ за ограничење слободе окупљања, и у супротности је с међународним стандардима. Основ за овакво ограничење не постоји ни у Уставу, ни у међународним стандардима, и неприхватљиво је да закон садржи такву одредбу.

Дефиниција јавног окупљања
Закон не прецизира да се под окупљањима у смислу закона подразумевају само она окупљања која се одржавају у циљу изражавања заједничких уверења и циљева, што су

[249] Одлука доступна на http://www.ustavni.sud.rs/page/jurisprudence/35/.

окупљања заштићена међународним правом људских права.[250] Укључивање оваквих „облика окупљања" у закон којим се регулише слобода окупљања није оправдано, јер окупљање у смислу међународно гарантованог права на слободу окупљања понекад може захтевати већу толеранцију од неких других манифестација на којима се окупља већи број људи, пошто се слободом окупљања штите фундаменталне демократске вредности, док на пример једна спортска манифестација нема такав значај за друштво. Због тога, на пример, полиција може да има већу слободу кад процењује да ли ће допустити присуство навијача на утакмици него кад процењује да ли ће дозволити неки скуп који преноси политичку поруку.[251]

Неовлашћени органи забрањују јавне скупове

Устав и међународни инструменти дозвољавају ограничења слободе окупљања само на основу закона. Одредбом којом се локалним властима оставља дискреционо право да одреде места погодна за окупљања грађана, на мала врата се уводи могућност ограничавања слободе окупљања кроз административне акте локалних самоуправа. Закон не тражи од организатора да набаве различита одобрења од комуналних органа, али се то у пракси тражи на основу прописа локалних самоуправа, чиме се долази у ситуацију да комунални органи некада практично одлучују о одржавању окупљања. Тако је 2011. године у Крагујевцу Градска управа за комуналне послове и надзор донела решење којим је Геј стрејт алијанси забрањено да одржи скуп. Практично решење о забрани скупа донело је Одељење за комуналне послове, које такво овлашћење према Закону о окупљању грађана уопште нема. Није јасно ни по ком законском основу је процену

[250] Услед тога долази до забуне да ли нпр. спортски догађаји или догађаји комерцијалног типа спадају у оквир законодавства о слободи мирног окупљања. Нацрт новог закона садржи члан посвећен дефиницији окупљања, и одређује да је у смислу закона окупљање „свако организовано окупљање више од 10 лица, које се одржава ради јавног изражавања, остваривања и промовисања политичких, социјалних и националних уверења и циљева, као и други облици окупљања". Под другим облицима окупљања подразумевају се јавне приредбе, односно „окупљања којима је сврха остваривање државних, верских, културних, хуманитарних, спортских, забавних и других интереса".

[251] Непрецизна законска дефиниција слободе окупљања, доводи и до тога да полиција спортске догађаје и вашаре квалификује као јавне скупове што није оправдано, јер окупљање у смислу међународно гарантованог права на слободу окупљања понекад може захтевати већу толеранцију од неких других манифестација на којима се окупља већи број људи, пошто се слободом окупљања штите фундаменталне демократске вредности. Полицијска станица Младеновац спортске манифестације такође квалификује као јавне скупове.

безбедности у погледу одржавања Параде поноса у Београду 2012. вршио Савет за националну безбедност који је забранио одржавање Параде поноса[252] и Биро за координацију служби безбедности 2013.[253]

Место одржавања јавних скупова

Не постоји ни било какав разлог да се одреде само поједина места као подобна за окупљање, већ се мора оставити организаторима да сами изаберу где ће одржати окупљање, а на властима је да у конкретном случају процене да ли је неки од основа за ограничење примењљив и да ли је ограничење неопходно.

Административне обавезе организатора

Посебно велики проблем представља констатована пракса наметања административних обавеза, што се критикује како због њиховог обима, тако и дискриминаторне праксе наметања тих обавеза само организаторима парада поноса.

Трошкови

Власти су дужне да сносе све трошкове обезбеђивања скупа, укључујући и регулисање саобраћаја, јер наметање трошкова организаторима може да за последицу има одвраћање организатора од тога да организује окупљање и да тако негативно утиче на остваривање права на слободу окупљања.[254]

Непријављени скупови

---

[252] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2011. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2012. стр. 34

[253] РТС, 2013, Реаговања, забрана Параде за жаљење, 28. септембар. http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1404202/Reagovanja,+zabrana+Parade+za+%C5%BEaljenje.html

[254] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2010. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2011. стр. 160- 163.

Уколико се скуп одржава без претходне пријаве, полиција, према Закону, треба такав скуп да онемогући (чл. 14). Одржавање скупа без претходне пријаве представља прекршај за који се може изрећи новчана казна од 10.000 динара или казна затвора до 60 дана (чл. 15). Ово није у складу с међународним стандардима, који, иако прихватају да систем пријаве у начелу може да постоји, захтевају такође да постоје изузеци за случајеве када је скуп по својој природи такав да није било могуће пријавити га на време. Пракса је ипак нешто флексибилнија од Закона.

Напади на новинаре

Критички су оцењени напади на новинаре за време јавних скупова, посебно оних одржаних 2008. када су демонстранти били веома непријатељски расположени према снимитељима, фоторепортерима и новинарима, које су физички нападали и претили им.[255]

Критичка анализа понашања државе у погледу одржавања паради поноса

Та анализа садржи пре свега навод да држава, према међународним стандардима, нема само обавезу да се уздржи од неоправданог ограничавања слободе мирног окупљања, већ има и позитивне обавезе које се састоје у заштити мирних демонстрација од претњи насиљем од стране трећих лица. Забрана свих окупљања у Србији 2012. укључујући Параду и сва друга ненасилна окупљања чији се учесници можда не слажу с одржавањем Параде, чини мешање државе у слободу окупљања грађана само још несразмернијим, а никако не може представљати оправдање за забрану и саме Параде. Држава је могла и требало је да забрани окупљања оних који су претили насиљем, али не и саму Параду.

Стандард „да се види и чује”

[255] Реакција полиције уследила је тек после два сата нереда по граду. Жандармерија је током целог протеста мирно стајала посматрајући дивљање демонстраната, и тек пред сам крај протеста бацањем сузавца успела је да потисне демонстранте. Страни дипломати су приговарали да полиција, уз наводну прећутну сагласност Владе Војислава Коштунице, није предузела енергичне мере да спречи и сузбије инциденте. После напада на страна представништва уследила је и реакција Савета безбедности, који је најоштрије осудио овакво понашање вандала, као и српску власт која није предузела потребне мере како би се ови инциденти спречили.

Ригорозна полицијска контрола, онемогућила је да грађани, који нису били учесници Параде поноса, буду присутни на улицама Београда, тако да поруке организатора скупа практично нису биле довољно видљиве, осим у електронским и штампаним медијима. У децембру 2014. група странаца, активиста организације Фалун Гонг Јавна окупљања је требало да се одрже уочи и током самита Кине и земаља централне и источне Европе у Београду са циљем да се укаже на веома лоше стање људских права и на прогон активиста Фалун Гонга у Кини. Решење о забрани скупа донето је 11. децембра 2014. уз образложење да су се стекли услови за забрану јавног скупа из члана 11 Закона о окупљању грађана, без икаквог навођења конкретних околности случаја.[256]

Препоруке у погледу побољшања реализације слободе мирног окупљања

Препоруке у погледу побољшања реализације слободе мирног окупљања БГ центар је донео у својим Извештајима за 2012. и 2013. годину уз напомену да оно што забрињава је да, и поред констатовања пропуста и проблема, пракса надлежних органа није измењена.[257] Препоруке из 2012. : 1. Увести праксу да се полиција приликом доношења одлуке о забрани скупа поред позивања на законски основ за његову забрану пружи образложење за доношење сваке појединачне одлуке. 2. Обезбедити ефикасно правно средство којим би организатори могли да оспоравају забрану одржавања скупа. 3. Одржати јавну расправу о предлогу Закона о окупљању грађана и ускладити предлог закона са међународним стандардима заштите људских права. 4. Предузети неопходне позивне мера како би се омогућило уживање у слободи окупљања бранитеља људска права ЛГБТ особа.

Препоруке из 2013.: 1. Обезбедити ефикасно правно средство против ограничења слободе мирног окупљања. 2. Обезбедити да решења о забрани јавног скупа садрже детаљно чињенично образложење поред правног основа за забрану скупа. 3. Одржати јавну расправу о предлогу Закона о окупљању грађана. 4. Усвојити нови Закон о

[256] Оп. цит. стр. 194.

[257] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2013. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2014.стр. 48-49 и 187-203.

окупљању грађана и обезбедити да он буде у сагласности са Уставом Републике Србије и међународним стандардима заштите људских права. 5. Обезбедити одржавање Параде поноса у 2014 години. 6. Предузети превентивне мере ради спречавања насиља према будућим организаторима и учесницима Параде поноса.[258]

YUCOM – Комитет правника за људска права

Најважнија активност је била праћене конкретне реализације слободе јавног окупљања на конкретним примерима јавних скупова.[259]

Захтев Јукома за промену актуелног Закона о окупљању грађана

Јуком је својим Саопштењем објављеним 21. априла 2015. захтевао покретање процеса израде новог Закона о окупљању грађана, као и укључивање цивилног друштва у његову израду.[260] Наиме, Удружење грађана за демократију и грађанско образовање Грађанске иницијативе и Комитет правника за људска права – YUCOM позивају органе власти да што пре покрену процес израде новог Закона о окупљању грађана. Покретањем процеса израде новог закона и укључивања цивилног друштва на самом почетку процеса омогућиће се израда квалитетног закона и спречити дуготрајнија примена закона који је проглашен неуставним. До ове иницијативе је дошло пошто је актуелни Закон о окупљању грађана Уставни суд Србије прогласио је неуставним на седници одржаној 9. априла 2015. и одложио објављивање образложења одлуке за шест месеци.

Правни тим Јукома је такође наступао у неколико судских потупака против учесника и организатора јавних скупова. *Поступак поводом скупа подршке руском бенду Пуси Рајот одржаном испред амбасаде Русије у Београду. Поступак против активисте Жена у црном због ометања саобраћаја*

---

[258] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2012. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2013. стр. 217.
[259] Мрежа Одбора за људска права у Србији – CHRIS, Комитет правника за људска права – YUCOM и Београдски центар за људска права, Праћење остваривања права на слободу окупљања, 23. фебруар 2013.
[260] **YUCOM**, Покренути процес израде новог Закона о окупљању грађана, 21. април 2015.

Лабрис и Геј стрејт алијанса о поштовању слободе јавног окупљања у 2014.

У свим годишњим извештајима посвећен је значајна анлиза ситуација насталих у вези са забранама Параде поноса четири године, 2009, 2011, 2012, и 2013 године. Повољно се оцењује сарадња са полицијом пре парада, као и о+квалитетно обезбеђење за време одржавања парада. Указује се на противнике који су у немогућности да физички нападну учеснике Парада, нападали редакције неких медија, канцеларије независних институција и партијска седишта неких партија, наносили велику штету возилима Градског саобраћајног предузећа, приватним возилима, уличном мобилијару, продавницама и сл.

Одржавање Параде поноса свакако је значајан успех, како за државу, тако и за организаторе. Нарочито је важно њено одржавање из угла остваривања права на слободу окупљања. Одржавањем Параде се шаље јасна порука да сви грађани једнако могу да уживају ово право, као и да их непријатељски настројене групе у томе не смеју ометати. Такође, претходних година насиље и нетрпељивост према ЛГБТ особама је увек расло у периоду око Параде, када су бележени учесталији физички напади на њих, што ове године није био случај и представља позитиван тренд који треба одржавати у будућности..

У 2014. години организовано је још неколико догађаја у центру Београда који се тичу ЛГБТ особа а који су имали карактер скупа у покрету међу којима су акција „Зона слободна од мржње„ којом је обележен 27. јун – Међународни дан поноса ЛГБТ особа, као и протест поводом напада на немачког држављанина, учесника дводневне међународне конференције о људским правима ЛГБТ особа у Београду, који је одржан 13. септембра.

Такође, поводом Дана заљубљених 14. фебруара у центру Новог Сада је одржана шетња ЛГБТ особа са заставама дугиних боја и другим обележјима ЛГБТ покрета. Све набројане скупове, а посебно Параду поноса, обезбеђивале су јаке полицијске снаге, а полиција је и у 2014. наставила да штити места окупљања ЛГБТ особа, као и различите догађаје које су реализовале организације које се баве промоцијом и заштитом људских права ЛГБТ популације.

ОЕБС/ОДИХР стандарди регулисања јавног окупљања

Један од суштинских приоритета је пре свега познавање извора који садрже стандарде јавног окупљања, јер они нису садржани у једном документу, већ је у питању специфичан *аqуис* типу изградње вишеструке документационе основе. У случају Србије ради се заправо о четири релевантна документа (али и низу релевантних мишљења поменутих у тексту), који се односе конкретно на нашу ситуацију. Стандарди слободе мирног јавног окупљања садржана су у четири ОЕБС /ОДИХР документа.

Стандарди слободе мирног јавног окупљања садржана су у четири ОЕБС /ОДИХР документа:

1. Смернице за слободу мирног окупљања, 2008, допуњене 2010.г., ОДИХР-а и Венецијанска комисија Савета Европе.[261]

2. Заједничко мишљење о Закону о јавном окупљању Републике Србије Венецијанске комсије и ОЕБС /ОДИХРа усвојен од стране Венецијанске комисије на 84тој Пленарној сесији у Венецији 15. и 16. октобра 2010. [262]

3. Извештај нагледање слободе мирног окупљања у изабраним државама чланицама (мај 2011 – јун 2012), ОЕБС, Биро за демократске институције и људска права.[263]

4. Компилација мишљења Венецијанске комисије о слободи окупљања (ревидирано јула 2014), Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија).[264]

Главни документ који чини окосницу ових стандарда су Смернице за слободу мирног окупљања, а одмах по значају за Србију је Мишљење Венецијанске комисије о српском Закону о окупљању грађана. Од значаја су такође још два ОДИХР документа, један о мониторингу јавних скупова који је обављен и у Србији и други који је компилација различитих мишљења Венецијанске комисије о слободи јавног окупљања

[261] The ODIHR and Council of Europe's Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly

[262] Opinion no. 597/2010 ODIHR Opinion-Nr.: FOA – SERB/165/2010 CDL-AD(2010)031 Or. Engl European Commision for Democracy through Law (Venice Commision) Joint Opinion on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia by the Venice Commission and OSCE/ODIHR Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010) Strasbourg, Warsaw, 18 October 2010.

[263] OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 – June 2012). Warsaw 9 November 2012

[264] European Commision for Democracy through Law (Venice Commision). Compilation of Venice Commision Opinions concerning Freedom of Assembly (revised July 2014)

Студија случаја: забрана свих јавних скупова 11. јула 2015. у светлу ОЕБС /ОДИХР стандарда

Завршетак овог извештаја подударио се са још једном забраном свих јавних скупова, праксом која је успостављена кроз четири забране парада поноса у Београду, као и неколико јавних скупова у мањим местима против којих су заказивани контра-скупови. Ова последња забрана јавних скупова и најављених контра-скупова односи се на све скупове заказане у Београду за 11. јули, што је добра прилика да ситуацију коментаришемо у светлу Смерница за слободу јавног окупљања. Укратко, десничарске организације су се успротивиле обележавању сребреничког злочина у Београду. Министарство унутрашњих послова донело је 10. јула 2015. одлуку да се због безбедносних разлога забране сви скупови у Београду који су најављени поводом обележавања 20 година геноцида у Сребреници. Било је најављено одржавање пет скупова[265] који су сви заказани за 11. јули испред Скупштине Србије, и сви они су забрањени. Процењивало се колико је изводљиво да кордони полиције држе одвојене учеснике тих скупова и да не дође до инцидената, нарочито имајући у виду чињеницу да поједине присталице Српске радикалне странке немају никакав проблем с тим да буду приведени и процесуирани.[266] Министар унутрашњих послова Н. Стефановић је на конференцији за новинаре рекао да је МУП након безбедносних и оперативних провера одлучио да забрани све скупове заказане за 11. јули испред парламента. - За МУП је безбедност свих грађана важна и нећемо дозволити хаос на улицама било ког града у Србији, па ни Београда - рекао је Стефановић.[267]

Акција у организацији Иницијативе младих за људска права, које су подржале и друге НВО[268], предвиђала је да 7.000 људи легне на плато испред парламента и тако подсете симболично на број страдалих у Сребреници. Поред тог скупа, 11. јула најављени су и скупови организација "Заветници", Двери, а СРС је најавила да ће се одазвати позиву

[265] Блиц, 2015, Стојановић: Држава поново показује да не схвата шта је слобода окупљања, 10. јули.
[266] Блиц, 2015, Опсада због Сребренице- Три ризична скупа у центру Београда у исто време, 10. јули.
[267] Блиц, 2015, Годишњица Сребренице - Полиција забранила све сутрашње скупове у Београду, 10. јули.
[268] Организације цивилног друштва које подржавају акцију "Седам хиљада", којом желе да 11. 07. обележе 20 година Сребренице су: Иницијатива младих за људска права, Фонд за хуманитарно право, Жене у црном, Хартефакт фонд, Београдски центар за људска права, ЈУКОМ, Хелсиншки одбор за људска права, Кућа људских права, Сивил рајт дефендерс и Грађанске иницијативе.

и прикључити акцији "Седам хиљада", али намеравају да дођу с четничким заставама с натписом "С вером у Бога, слобода или смрт".[269]

Против забране тог јавног скупа, протестовали су организатори: директорка Грађанске иницијативе Маја Стојановић изјавила је да је држава забраном одржавања скупа у Београду, поводом годишњице геноцида у Сребреници, по ко зна који пут показала да не схвата шта је слобода окупљања и како се она обезбеђује и осигурава свим грађанима једне земље. Стојановић је рекла да њихов скуп никако није могао да угрози било какву безбедност грађана.[270] Координаторка невладине организације Жене у црном Сташа Зајовић оценила је да одлука МУП-а о забрани свих скупова у Београду, представља вређање одговорних грађана и грађанки и доказ раскорака између онога што се дешава у Србији и онога што носиоци власти говоре страним партнерима.[271] А Милан Антонијевић из ЈУКОМ-а је на свом твитер налогу навео: "Забрана 7.000, слобода окупљања - оцена за Србију нула, дајте одлуку, па да подносимо жалбу". На твитеру се огласио и посланик Демократске странке Драган Шутановац који каже да "забранити ненасилан скуп због хулигана и насилника није ништа друго до капитулација".[272]

Председник Покрета Двери, организације која је најавила контра скуп акцији Седам хиљада, Бошко Обрадовић, поздравио је одлуку МУП-а о забрани, како је навео, антисрпског скупа #седамхиљада испред Скупштине Србије и додао да није јасно зашто су истовремено забрањени и сутрашњи скупови посвећени сећању на српске жртве. "Просто је недопустиво да страни држављани и агенти страних интереса организују протестне скупове испред државних институција и ово је била једина логична одлука МУП-а. Дозволити да се у сред Београда сопствени народ оптужује као геноцидан било би заиста недопустиво и равно самоубилачком чину", навео је Обрадовић у саопштењу.[273]

Та конкретна ситуација може се коментарисати у светлу одредаба Смерница за слободу јавног окупљања које регулишу скупове на непопуларне и изазовне теме, контра скупове,

[269] Блиц, 2015, НВО позивају надлежне да обезбеде скуп "Седам хиљада", 10. јули.
[270] Блиц, 2015, Стојановић: Држава поново показује да не схвата шта је слобода окупљања, 10. јули.
[271] Блиц, 2015, Зајовић: Забрана сутрашњег скупа је вређање одговорних грађана Србије, 10. јули.
[272] Блиц, 2015,Бурне реакције НВО због забране скупа #седамхиљада, 10. јули.
[273] Блиц, 2015, Двери: Поздрављамо забрану скупа #седамхиљада, не разумемо зашто су и нама забранили окупљање, 10. јули.

начин обавештавања организатора о забрани, као и обавезе државе да омогуће мирно окупљање без страха од насиља.

Наиме, по Смерницама, окупљања могу служити и за изражавање различитих, непопуларних или мањинских ставова.[274] Окупљања треба сматрати мирним, ако њихови организатори изјашњавају мирољубиве намере и спровођење скупа је ненасилно. Појам "мирни" треба тумачити тако да укључује и понашање које може сметати или увредити, па чак и понашање које привремено омета, успорава или спречава деловање трећих особа.[275] Право на контра-демонстрације не односи се на контра скупове који имају за циљ да онемогуће/забране право других да демонстрирају.[276] У ствари, демонстранти треба да поштују права других да демонстрирају такође. Држава треба да стави на располагање одговарајуће ресурсе како би се олакшало одвијање таквих сродних симултаних скупова, у мери у којој је то могуће. Било које ограничење на окупљање треба доставити одмах и писмено организатору окупљања, са објашњењем разлога за свако ограничење.[277] Власти треба увек да штите и олакшају било које спонтано окупљање све док је оно по својој природи мирног карактера. (4. 2.) Посебно, држава има позитивну обавезу да предузме разумне и одговарајуће мере како би се омогућило мирно окупљање без страха од физичког насиља за учеснике. Службена лица морају штитити учеснике мирног окупљања од било које особе или групе (укључујући агенте провокаторе и контра-демонстранте) који на било који начин покушавају да ометају или спрече скуп.[278]

Чињеница је да су чак три скупа у вези са Сребреницом одржана без инцидената непосредно уочи забрањеног скупа Седам хиљада, представља доказ, како мирољубивог карактера тих скупова и њихових организатора, тако и пример коректног поступања полиције, у складу са Смерницама.

1. Невладина организација Жене у црном одржала је 9. јула перформанс у Београду испред зграде Председништва на Андрићевом венцу, који је био посвећен дану сећања на

[274] 1.1 Слобода мирног окупљања. The ODIHR and Council of Europe's Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly

[275] Смернице: 1.3 Само мирна окупљања су заштићена.

[276]Смернице, 4.4 Контра-демонстрације. Контра-демонстрације су одређени облик истовременог (симултаног) окупљања у којима учесници желе изразити своје неслагање са ставовима који се износе на другом окупљању.

[277] Смернице, 2.6 Добра управа. Такве одлуке треба донети што је пре могуће тако да се жалба независном суду може завршити пре датума предвиђеног у обавештењу за окупљање.

[278] Смернице, 5.3 Људско-правни приступ одлучивања у области окупљања

злочин у Сребреници. Учеснице су у црном и у тишини носиле 20 огледала којима су желеле да поруче да "Србија у огледалу види Сребреницу и зато 20 огледала за 20 година" и тражиле да се 11. јули прогласи за дан сећања сећања на „геноцид у Сребреници“.[279]

2. На Тргу Републике 10. јула, дан уочи забрањеног скупа „Седам хиљада“, одржан је перформанс Жена у црном, под називом "Памтимо – 20 година од геноцида у Сребреници", подсећајући између осталог и на имена жртава.[280]

3. У сенци полицијске забране скупа #седамхиљада, у петак увече је одржан и трећи скуп, „Жао нам је“, као помен жртвама двадесетогодишњице геноцида у Сребреници. Више стотина грађана је симболично у 23:07 запалило свеће и оставило додељене бројеве испред Пионирског парка на потезу између Скупштине града Београда и Председништва Србије. Скуп, који је протекао без инцидената, обезбеђивале су јаке полицијске снаге, пошто су се у околини Пионирског парка окупиле присталице Српске радикалне странке и других десничарских покрета.[281]

То је уједно прилика да подсетимо да је БГ центар за људска права од 2011. године више пута у својим годишњим извештајима упозоравао да је пракса успостављена четири пута (2009, 2011, 2012, и 2013.)[282] истовременим забранама парада поноса и контра скупова, неусаглашена са међународним стандардима којима је регулисана слобода јавног окупљања.

То што би трећа лица мирно окупљање користила као повод за насиље, не даје држави право да забрани то мирно окупљање.[283] Никада не може бити неопходно да се забрани мирно окупљање, чији су учесници потпуно ненасилни, због претње насиљем од стране других.[284] Ни према међународним стандардима ни према Уставу не може се оправдати забрана мирног окупљања чији су учесници потпуно ненасилни тиме што

[279] Блиц, 2015, Скуп Жена у црном поводом годишњице злочина у Сребреници, 10. јули.
[280] Мондо, 2015, Без инцидената на перформансима Жена у црном, 10. јули.
[281] Слободна Европа, 2015, Београд: Свеће за жртве геноцида у Сребреници, 11 јула.
[282] Следећи пример престонице, и неке локалне власти су нпр. забраниле у Зајечару 2012 предизборни скупове јер су присталице две партије најавиле истовремени скуп. Када је Геј стрејт алијанса најавила скуп "Демонстрација картонских ЛГБТ лутака” у Крагујевцу јуна 2012, најављен је контра скуп противника. Одељење за комуналне послове издало је решење о одбијању захтева за одржавање скупова а Савет за безбедност града Крагујевца је на основу тога забранио све скупове.
[283] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2012. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2013. стр .214.
[284] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2011. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2012. стр. 34.

насиљем прете трећа лица.[285] Нема спора да у друштву постоје екстремистичке, насилне групе које се овој манифестацији противе. То, ипак, не оправдава државу што није обезбедила услове да се одржи скуп за чије учеснике нема никаквог основа да се сматра да ће бити насилни.[286] Ни према међународним стандардима, ни према Уставу не може се оправдати забрана мирног окупљања чији су учесници потпуно ненасилни тиме што насиљем прете трећа лица. Држава је могла и требало је да забрани окупљања оних који су претили насиљем.[287] Чак и ако би држави у начелу било дозвољено (а није) да забрани једно ненасилно окупљање само зато што трећа лица прете насиљем учесницима, држава не може прибећи таквој мери ако је сама одговорна за то што није на време предузела све одговарајуће превентивне мере да насилнике у њиховој намери спречи, односно казни.[288] Забрана свих окупљања у Србији тог викенда[289], чини мешање државе у слободу окупљања грађана само још несразмернијим, а никако не може представљати оправдање за забрану и Параде као ненасилног окупљања.[290] Према утврђеној пракси Европског суда за људска права, „било би неспојиво са вредностима које Конвенција штити ако би уживање права на основу Конвенције од стране неке мањинске групе могло бити условљено дозволом већине“.[291]

У пресуди у предмету *Christians against Racism and Fascism против Уједињеног Краљевства* Европског суда за људска права, “према члану 11 (1) Конвенције, право на слободу мирног окупљања гарантује се свакоме ко има намеру да организује мирне демонстрације. … [М]огућност насилних контрадемонстрација, или могућност да се

---

[285] Парада поноса пример је двоструког кршења слободе окупљања од стране државе.
Најпре, држава је без оправданог основа забранила да се скуп одржи, иако је
скуп на време и уредно пријављен.

[286] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2012. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2013. стр .214.

[287] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2011. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2012. стр. 213.

[288] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2011. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2012. стр. 218.

[289] Укључујући Параду и сва друга ненасилна окупљања чији се учесници можда не слажу с одржавањем Параде.

[290] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2011. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2012. стр. 214.

[291] Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији 2010. Право, пракса и међународни стандарди људских права*, Београд, 2011. стр. 167. уз позив на одлуку у предмету Европског суда за људска права *Баранкевич против Русије*, ЕЦХР, Апп. Но. 10519/03 (2007).

насилни екстремисти који нису чланови организације која организује скуп придруже демонстрацијама не могу као такве да укину то право. Чак и када постоји стварна опасност да ће јавни скуп у покрету довести до нереда услед догађаја који су ван контроле организатора, такав скуп у покрету не престаје самим тим да спада у опсег члана 11 (1) Конвенције, већ свако ограничење наметнуто скупу мора да буде у складу с одредбама става 2 тог члана".[292]

3.2 Коментари Коалиције организација цивилног друштва на извештај Института друштвених наука о јавном окупљању

Комитет правника за људска права - YUCOM

Општи коментар на нацрт државног извештаја

Република Србија је за потребе израде извештаја о остваривању права на јавно окупљање у Србији ангажовала Институт друштвених наука. Одлука Републике Србије да ангажује независну институцију за самопроцену, представља први знак посвећености овом задатку. Институт друштвених наука је израдио обиман нацрт извештаја[293] који је поднет невладиним организацијама у јулу 2015. године на разматрање и давање коментара.

Главна одлика државног извештаја је да садржи информације које су доступне јавности из више извора.

"За потребе овог Извештаја коришћени су документи и извештаји независних институција и то: Уставног суда, Повереника за заштиту равноправности и Заштитника грађана; извештаји НВОа за људска права и то: Београдског центра за људска права, Комитета правника за људска права ЈУЦОМа, као и организација за заштиту права ЛГБТ људи, Лабриса, Геј стрејт алијансе; медијски извештаји о јавном окупљању; и објављени теоретски, научно истраживачки радови."

---

[292] *Plattform „Ärzte für das Leben"* против Аустрије, ЕЦХР, Апп. Но. 10126/82 (1988).

[293] Документ Нацрта садржи 92 страна. 26. августа 2015. године поднет је финални извештај, уз незнатне промене.

Уочљиво је да (државни) извештај не садржи податке у поседу државних органа до којих је дошао непосредно Институт за друштвене науке у периоду извештавања, а нарочито да не садржи податке у поседу Министарства унутрашњих послова и јединица локалне самоуправе. Ови подаци су битни због тога што се увидом у њих могу идентификовати сви прописи и конкретне одредбе које се могу применити приликом и поводом вршења слободе окупљања. Такође, увидом у податке органа јединице локалне самоуправе могуће је прецизно идентификовати органе који могу ограничити слободу окупљања или је у пракси својим поступањем ометају или ограничавају.[294] Листа проблема и препорука које је Институт за друштвене науке сумирао на основу извештаја и података субјеката који на различите начине врше контролу и мониторинг рада непосредних регулатора слободе окупљања тиме није потпуна. Јасно је да **не постоји транспарентност рада Министарства унутрашњих послова и рада локалних самоуправа у оквиру надлежности да утичу на остварење слободе окупљања.** У одсуству делотворног правног лека у случају забрана слободе окупљања, надлежни државни органи и органи јединица локалне самоуправе морају упознати јавност са свим прописима који се примењују при вршењу слободе окупљања.

Коалиција нема коментар на презентоване чињенице и похваљује напор да се оне свеобухватно представе. Ипак, овом приликом се додатно износе одређене чињенице које нису презентоване, а сматрамо их веома битним за потпунију анализу остваривања смерница ОЕБС/ОДИХР.

Коментар на презентовану правну регулатива права на слободу јавног окупљања у Србији и иницијативе, пројекте и покушаје за измену закона о јавном окупљању грађана

[294] О непотпуности извештаја у погледу идентификације свих органа који потенцијално могу ограничити и фактички ограничавају слободу окупљања може се закључити из медијских написа о надлежностима комуналне полиције и фактичком поступању према активистима. Види: хттп://рс.н1инфо.цом/а44522/Вести/Комунална-полиција-и-активисти.хтмл.

Осим генералног и правно-потврђеног коментара о неуставности Закона о слободи окупљања, као и свих његових недостатака, неопходно је идентификовати и анализирати остале прописе којим се ограничавају ОЕБС/ОДИХР смернице. **Јединице локалне самоуправе, у оквиру вршења својих надлежности на које их овлашћује Закон о окупљању грађана могу својим прописима угрозити остваривање смерница**.

Пример угрожавања стандарда "**да се види и да се чује**" је Одлука Скупштине града Зајечара о одређивању простора за јавне скупове (Службени лист Града Зајечара бр. 10/2015) којим је онемогућено да се јавни скупови одржавају на градском тргу. Тим поводом, правни тим Градског одбора Демократске странке Зајечар поднео је Уставном суду РС иницијативу за оцену уставности одлуке. Како се наводи у иницијативи: „локације који су утврђене овим актом Скупштине Града Зајечара нису ни приступачне, нити су погодне за окупљање већег броја грађана у смислу Закона о окупљању грађана. Када је реч о Вашаришту и Хиподрому, ради се о просторима који су удаљени неколико километара од центра града, изван су урбанизованог дела града".[295]

Јединице локалне самоуправе надлежне су да доносе одлуке којим се успоставља комунални ред. **Регулисање комуналног реда некад утиче на систем пријављивања скупа**. Тако, Град Краљево поред Одлуке о одређивању простора за јавно окупљање грађана ("Службени лист града Краљева", број 10/09) у посебној Одлуци о мерама за заштиту од буке захтева да "Организатор јавних скупова и активности је дужан да у складу са овом Одлуком и Законом о окупљању грађана поднесе захтев надлежном Одсеку за заштиту животне средине најкасније 10 дана пре дана предвиђеног за одржавање скупа".[296]

Органи јединица локалне самоуправе могу у пракси, погрешним тумачењем својих надлежности, ометати слободу окупљања. Постоје примери у којима се преношење писаних порука у виду летака на јавном скупу тумаче као оглашавање. У том смислу, надлежни инспекцијски органи јединица локалне самоуправе и комунална

[295] http://www.ds.org.rs/medija-centar/aktivnosti-demokrata/19117-ds-zajecar-odluka-o-izmestanju-javnih-skupova-neustavna-i-nezakonita.

[296] Одлука о мерама за заштиту од буке ("Сл. лист града Краљева", бр. 20/2010), чл. 7 ст. 3.

полиција се сматрају надлежним да спрече овакво поступање на јавном скупу, не улазећи у садржину поруке, тј. да ли је она комерцијалне природе или само изражен став о одређеном питању од јавног значаја. Тако је 19. марта 2015. године, петоро грађана иницијативе "Не да(ви)мо Београд" , испред Градске управе Града Београда на јавној површини делило новине 'Не да(ви)мо Београд', без одобрења надлежног органа. Патрола Комуналне полиције утврдила је идентитет лица у прекршају, омогућила увид у лична документа лица, а градски инспектори су сачинили пет записника за непрописно оглашавање.[297] Оваквим поступањем угрожава се смерница да *ограничења визуелног или звучног садржаја било које поруке морају се ценити са високо постављеним критеријумима и изричу се само ако постоји непосредна опасност од насиља.*

Коалиција је идентификовала одређене одлуке јединица локалних самоуправа које врло детаљно и у складу са смерницама, одређују простор примерен за одржавање јавних скупова.[298]

Усклађеност прописа и правна сигурност у овој области је од великог значаја, с обзиром да може доћи до злонамерних вођења прекршајних поступака.

Нису ретки примери да се Закон о јавном реду и миру, или Закон о безбедности саобраћаја на путевима[299] третирају као примарни, а примена Закона о окупљању грађана у потпуности занемарује. Пример прекршајног гоњења представника синдиката за викање на пријављеном скупу то добро илуструје. Општински орган за прекршаје у Новом Саду је 12. новембра 2009. године донео решење Уп. 05-6-600/09 којим је три особе огласио одговорним за прекршај из члана 6. став 1. Закона о јавном реду и миру, и казнио их новчаним казнама од 10.000 и 15.000 динара зато што су 6. новембра 2009. године око 11,20 часова на платоу испред главног улаза у Извршно веће Скупштине АП Војводине нарушавали јавни ред и мир и спокојство грађана и ометали несметани рад запослених у

[297] Саопштење Службе за информисање Града пренето на телевизији Н1: http://rs.n1info.com/a44522/Vesti/Komunalna-policija-i-aktivisti.html.

[298] Одлука о одређивању простора примерених за одржавање јавних скупова на подручју Града Панчева *("Сл. лист града Панчева", бр. 24/2011).*

[299] Закон о безбедности саобраћаја на путевима, Службени гласник РС, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС и 55/2014, чл. 123 – 130.

Извршном већу АП Војводине, на тај начин што су на протесном скупу који је трајо већ око три месеца радним данима, викали повишеним гласовима дозивајући и прозивајући једног од функционера Извршног већа АП Војводине. Био је то пријављен скуп. Прекршајни орган је (у)тврдио да звиждање, коришћење пиштаљки и слично може да има обележје прекршаја ремећења јавног реда и мира или непристојног понашања. Виши прекршајни суд у Београду - Одељење у Новом Саду,[300] је крајем 2010. године првостепено прекршајно решење потврдио. Уставни суд РС је утврдио поводом уставне жалбе да је мешање државе прекршајним кажњавањем подносилаца уставне жалбе као учесника конкретног синдикалног протеста, у суштини довело до повреде слободе на јавно окупљање.[301]

У извештају се у једном делу истиче колизија Закона о безбедности саобраћаја на путевима и Закона о окупљању грађана, међутим, не у смислу утицаја на систем пријаве. Овај Закон уводи систем дозволе прописивањем дозволе за одржавање спортских и других приредби на путу, која се може широко тумачити.[302] Према овом Закону, "Захтев за издавање дозволе подноси се најкасније 15 дана пре одржавања спортске или друге приредбе на путу. Захтев за издавање дозволе садржи: пословно име организатора приредбе, име и презиме одговорног лица за безбедност приредбе, пут (релацију и место) на коме ће се приредба одржати, време одржавања, са сатницом свих карактеристичних обележја приредбе и мере које ће организатор предузети ради обезбеђења учесника приредбе и гледалаца, програм спортске или друге приредбе, календар и правила такмичења (елаборат). Уз захтев се прилаже сагласност управљача пута за одржавање приредбе на путу, примерак идентификационих ознака лица која обезбеђују приредбу и ознаке возила која прате учеснике приредбе. Министарство надлежно за унутрашње послове дужно је да у року од седам дана од пријема изда решење по поднетом захтеву. У дозволи којом се одобрава одржавање спортске или друге приредбе на путу одредиће се

[300] Пресуда Вишег прекршајног суда у Београду - Одељење у Новом Саду Прж. 5061/2010 од 7. септембра 2010. године.

[301] Одлука Уставног суда, Уж број 5436/2010 од 11. децембра 2013. године, објављена у "Сл. гласнику РС", бр. 1/2014 од 6. јануара 2014. године.

[302] На широко тумачење упућују и прекршајне пријаве службених лица Министарства унутрашњих послова против активиста Жене у црном. Види: Извештај Института друштвених наука "Право на јавно окупљање у Србији у светлу ОСЦЕ стандарда за право на јавно окупљање", стр. 45.

време и место одржавања, мере које је потребно предузети ради безбедног одржавања приредбе и трошкови који произилазе из њеног одржавања. Организатор је дужан да спортску или другу приредбу на путу организује и спроведе безбедно, на начин одређен у дозволи. Трошкови државних органа, органа јединица локалне самоуправе и управљача пута, настали услед одржавања спортске и друге приредбе, падају на терет правног лица које организује приредбу".[303]

Државни извештај недовољно пажње посвећује међусобној колизији закона који би се могли применити приликом остваривања слободе окупљања. Приликом доношења новог закона којим се регулише слобода окупљања, неопходно је да се одреди статус самог закона и однос са другим законима којим се посредно утиче на остваривање слободе окупљања, како се не би дошло у ситуацију да накнадном изменом других закона дође до дерогирања системског закона. По природи, овај закон је системски закон, па остали прописи којим се задире у слободу окупљања морају бити усклађени са овим законом. У том смислу, неопходно је **идентификовати све прописе којим се било у фази пријаве било у фази накнадног поступања могуће задире у уживање ове слобод**е, ради усклађивања и омогућавања пуне примене новог закона.

Иако државни извештај приказује правно стање и преноси оцене релевантних институција о неуставности Закона о окупљању грађана, имајући у виду да је ово правно стање постоји од 2006. године, у веома обимном државном извештају недостају детаљније информације о овогодишњим напорима државе да се успостави правни оквир у складу са смерницама. Није јасно да ли је радна група за израду новог закона формирана и какви су напори државе у том смеру након проглашења Закона о окупљању грађанима неуставним.

Кажњавање за ометање слободе окупљања

Слобода окупљања у Србији првенствено је угрожена деловањем насилничких група. Стога је рад државе на превенцији и кажњавању деловања оваквих група неопходан. Пре свега, највиши представници државе не смеју користити говор мржње, а

[303] Закон о безбедности саобраћаја на путевима, Службени гласник РС, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - одлука УС и 55/2014, чл. 123 – 130.

надлежни државни органи га морају осудити. Штавише, представници државе својим понашањем морају подржати слободу окупљања.

У Србији је дуго владала политика некажњивости. Овакво стање констатује и у образложењу једне судске одлуке за говор мржње. У првостепеној пресуди (касније преиначеној) Првог основног суда у Београду[304] се истиче: „У време када је говор мржње и отвореног позивања на разне видове дискриминације, честа појава у политичком животу и на медијском простору Републике Србије, суд је утврдио да наведена изјава не испуњава услове да се у смислу Закона о забрани дискриминације, прогласи дискриминаторским понашањем“.

У последње време постоје незнатни помаци у политици кажњавања, те ћемо изнети одређене примере. Евидентно је да спорост правосуђа омета правовремено кажњавање и нужне промене у овој области.

Правноснажном пресудом Апелационог суда у Београду,[305] у јуну 2014. године утврђено је да је Драган Марковић Палма, председник Јединствене Србије (JC), извршио тешки облик дискриминације по основу сексуалног опредељења, када је 15. августа 2011. године, непосредно пред одржавање Параде поноса, представницима медија изнео своје ставове о ЛГБТ популацији. “Став Јединствене Србије и мој лични став је: ми смо против сваког скупа где хомосексуалци демонстрирају улицама Београда и желе да прикажу нешто што је болест да је нормално”.

Ивица Дачић се у фебруару 2015. године извинио ЛГБТ популацији и поступио по Препоруци поверенице за заштиту равноправности којом је утврђено дискриминаторско понашање у изјавама поводом Параде поноса. [306]

Представнице Жене у црном (ЖУЦ) су током окупљања у Ваљеву поводом подршке жртвама злочина у Сребреници 8. јула 2014. године врађане и физички

---

[304] Образложење пресуде Првог основног суда у Београду, П. 15378/2012 од 17.09.2013. године, стр. 7.

[305] Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж. 2426/14 од 11. јуна 2014. године.

[306] http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Politika/1837073/Da%C4%8Di%C4%87+se+izvinio+predstavnicima+LGBT+populacije++.html

нападнуте. Упркос правовременој реакцији полицијских службеника и подношења кривичне пријаве Основном јавном тужилаштву у Ваљеву, ово тужилаштво није покренуло кривични поступак за напад на представнике ЖУЦ.

С друге стране, против нападача је покренут кривични поступак за кривично дело напад на службено лице у вршењу службене дужности. Полиција је поводом овог догађаја поднела захтев за покретање прекршајног поступка 16. јула 2014. године Прекршајном суду у Ваљеву против неколико лица и то за ремећење јавног реда и мира, дрско и безобзирно понашање, вику, врађање и злостављање другог. Нема информација да ли су ови поступци окончани.

Против Радомира Почуче, тадашњег портпарола антитерористичке јединице МУПа, је 28. марта 2014. године покренут кривични поступак, по кривичној пријави YUCOM, а због његовог јавног позива хулиганима и навијачима да се не обрачунавају међусобно, већ да свој ”бес и песнице” усмере ка онима који то заслужују, указујући на Жене у црном. Уз вест, отворено и директно позвао је припаднике свих навијачких група да скуп поводом обележавања 15 година од злочина над албанским цивилима на Косову, у организацији Жена у црном спрече насиљем. Овом позиву на насиље, после иницијалне Почучине објаве придружили су се многи десничарски активисти на друштвеним мрежама, као и шира јавност. Након одлагања првог главног претреса, Почуча је у изјави за медије поновио све наводе, као и да се не каје због свог дела, већ да се једино каје због израза које је употребио. Посебно је забрињавајући његов однос према суду, јер се Почуча појављивао у медијима, појашњавао да се налази на ратишту у Украјини, упркос чињеници да му је наредног дана заказано саслушање пред Вишим судом у Београду.

Додатни проблеми и препоруке

Коалиција организација цивилног друштва подржава постојећи листу идентификованих проблема и препорука и на основу горе наведене анализе и чињеница додаје следеће:

ПРОБЛЕМИ:

- Неусаглашеност правног оквира са међународним стандардима, Уставом Републике Србије и смерницама ОЕБС/ОДИХР.

- Међусобна колизија других закона са постојећим Законом о окупљању грађана.

- Деветогодишње (не)поступање надлежних органа (Министарства унутрашњих послова) противно Уставном закону о спровођењу Устава Републике Србије да се израдом нацрта, усвајањем предлога и усвајањем новог закона усагласи Закон о окупљању грађана са уставним одредбама.

- Постојање континуиране праксе доношења решења о забрани без образложења упркос израженим општим ставовима Уставног суда Републике Србије да је такво поступање неуставно (фебруар 2012. године).

- Пракса игнорисања иницијативе Уставног суда да покрене поступак за проглашење неуставности закона (2013) и одлуке Уставног суда о несагласности Закона о окупљању грађана са Уставом (април 2015. године).

- Недовољно јасне надлежности локалне самоуправе у регулисању остварења слободе окупљања.

ПРЕПОРУКЕ:

- **Идентификовати све прописе којима се, било у фази пријаве било у фази накнадног поступања могуће задире у уживање ове слободе, ради усклађивања и омогућавања пуне примене новог закона.**

- **Јасно одредити статус новог закона у односу на друге законе које задиру у ову област.**

- **Повећати транспарентност рада Министарства унутрашњих послова и рада локалних самоуправа у погледу надлежности да утичу на остварење слободе окупљања.**

4.1. Извештај о стању у области родне равноправности *(Повереница за заштиту родне равноправности)*

Последњих година у Србији је остварен значајан напредак у остваривању родне равноправности и унапређењу положаја жена. Успостављен је ваљан нормативни и институционални оквир родне равноправности, у складу са међународним стандардима, а Националном стратегијом за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности („Сл. гласник РС“, бр. 15/2009) утврђена је целовита и усклађена политика државе у циљу елиминисања дискриминације жена и интегрисања принципа родне равноправности у све области деловања институција система.

Уставом Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006) прописано је да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15). У чл. 21. Устава гарантовано је начело једнакости и забрањена је свака дискриминација, непосредну или посредну, по било ком основу, а нарочито по основу расе, *пола*, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Законом о забрани дискриминације („Сл. гласник РС“, бр. 22/2009) такође је прописано начело равноправности тако што је изричито предвиђено да су сви једнаки и уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, те да је свако дужан да поштује забрану дискриминације (члан 4). Дискриминација на основу пола прописана је као посебан случај дискриминације, који постоји када се поступа противно начелу равноправности полова, односно, начелу поштовања једнаких права и слобода жена и мушкараца у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота. Закон изричито забрањује ускраћивање права или јавно или прикривено признавање погодности у односу на пол или због промене пола. Забрањује, такође, и физичко и друго насиље, експлоатацију, изражавање мржње, омаловажавање, уцењивање и узнемиравање с обзиром на пол, као и јавно заговарање,

подржавање и поступање у складу са предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова (члан 20).

Законом о равноправности полова („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009) по први пут је у правном систему Србије посебним законом регулисана је равноправност полова као једно од основних људских права и основних вредности демократског друштва, и прописана је експлицитна забрана дискриминације засноване на полу и роду. Законом је прописано је да равноправност полова подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора, што су сви дужни да поштују (члан 2). Поред тога, уређено је стварање услова за вођење политике једнаких могућности остваривања права жена и мушкараца, доношење прописа и предузимање посебних мера за спречавање и отклањање дискриминације засноване на полу, брачном или породичном статусу, трудноћи или родитељству, а прописане су и посебне мере за постизање равноправности полова у појединим областима друштвеног живота и регулисана је судска заштита од дискриминације по основу пола и рода.

Упркос великим позитивним помацима, жене у Србији и даље су у неповољнијем положају у односу на мушкарце у свим областима друштвеног живота. Кључни узроци дискриминације жена јесу традиционални модели родних односа, засновани на патријархалним ставовима и широко распрострањеним и дубоко укорењеним родним стереотипима, који утичу на креирање мушких и женских родних улога у породици и широј заједници. У посебној ситуацији налазе се жене из тзв. двоструко или вишеструко дискриминисаних група, као што су Ромкиње, жене са инвалидитетом, самохране мајке, избегле или расељене жене, сиромашне жене, жене са села, жене другачије сексуалне оријентације и друге.

У овом извештају презентовано је *de iure* и *de facto* стање у домену политичке партиципације жена, сузбијања родно заснованог насиља, укључујући и трговину женама, економског оснаживања жена, остваривања родне равноправности у сектору безбедности, сузбијања дискриминације Ромкиња, улоге медија у остваривању родне равноправности, а

описано је и стање у успостављању и деловању институционалних механизама за остваривање родне равноправности.

Политичка партиципација жена

Жене чине 51,4% популације и представљају преко 50% бирачког тела, али је њихова политичка партиципација још увек није на задовољавајућем нивоу, иако су у овој области последњих година остварени значајни резултати. Број жена на местима одлучивања још увек је недовољан, посебно на оним на којима је могуће остварити стварни утицај на креирање и спровођење јавних политика од значаја за целу заједницу. Кључни проблеми који се односе на учешће жена у политичком и јавном животу јесу недовољна заступљеност жена у политичком животу, недовољан број жена у органима у извршној власти на свим нивоима, скоро потпуна невидљивост жена из мањинских и маргинализованих група.

На нормативном плану испуњени су сви међународни стандарди. Србија је ратификовала кључне међународне документе који уређују област политичке партиципације жена: Међународни пакт о грађанским и политичким правима[307], Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена[308] и Конвенцију о политичким правима жена.[309] Као чланица УН и Савета Европе, Србија настоји да седи међународне стандарде у овој области установљене Пекиншком декларацијом и Платформа за деловање[310], Европска повеља о родној равноправности на локалном нивоу[311] и Препорука Одбора министара Савета Европе РЕЦ(2013)3 о уравнотеженој партиципацији жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању.

Ради унапређења политичке партиципације жена и транспоновања међународних стандарда у своје законодавство и праксу, Република Србија је својим Уставом[312] прописала да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких

[307] „Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 7/71.
[308] „Сл. лист СФРЈ - Међународни уговори“, бр 11/81.
[309] „Сл. лист ФНРЈ - Међународни уговори и други споразуми“, бр. 7/54.
[310] Усвојена на четвртој Светској конференцији о женама у Пекингу, 15. септембра 1995. Године.
[311] Европска повеља Савета европских општина и регија о родној равноправности на локалном нивоу, усвојена 2006. Године.
[312] "Сл. гласник РС“, бр. 98/06.

могућности,[313] као и да је изборно право опште и једнако, тако да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран.[314] Поред тога, уставом је прописано да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.[315]

У члану 36. Закон о равноправности полова прописано је да се бирачко право обезбеђује без дискриминације по основу пола, у складу са Уставом и законом, а да се равноправност полова обезбеђује приликом кандидовања за председника Републике, посланике и одборнике, на начин и у складу са прописима којима се уређују избори. Прописано је, такође, да се равноправност полова обезбеђује приликом кандидовања за изборе на све функције и именовања у органе јавне власти, финансијске и друге институције, а у току спровођења изборног поступка, кроз састав и рад органа за спровођење избора.[316] Поред тога, прописано је да се право на учлањење у политичку странку, активно учешће у раду и учешће у органима политичке странке остварује без дискриминације по основу пола, у складу са актима политичке странке, а политичке странке усвајају сваке четири године план деловања са посебним мерама за подстицање и унапређење равномерне заступљености жена и мушкараца у органима странке и приликом предлагања кандидата за изборе посланика и одборника.[317]

Значајан помак у правцу повећања учешћа жена учињен је усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика 2004. године, којим је уведено правило да међу свака четири кандидата по редоследу на листи (прва четири места, друга четири места и тако до краја листе) мора бити по један кандидат оног пола који је мање заступљен на листи, а укупно на изборној листи мора бити најмање 30% кандидата мање заступљеног пола на листи.

Нови позитивни корак учињен је 2011. године, усвајањем измена и допуна Закона о избору народних посланика којима је обезбеђено да на изборној листи међу свака три

[313] Члан 15. Устава РС
[314] Члан 52. Устава РС
[315] Члан 53. Устава РС
[316] Члан 37. ЗРП
[317] Члан 35.Закона о равноправности полова

кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат оног пола који је мање заступљен на листи. Уколико изборна листа не испуњава ове услове, а предлагач листе не отклони недостаке, Републичка изборна комисија одбиће проглашење те изборне листе.[318] Од посебне важности је правило којим је прописано да се добијени мандати са изборне листе додељују кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе.[319]

Увођење квота у изборни систем дало је резултате и број жена је повећан. После избора 2000. године, у Народној скупштини Републике Србије било је 12,4% народних посланица, док се након увођења квоте, учешће жена повећало на 21,2%. Измене изборног законодавства из 2011. године довеле су до повећања броја народних посланица на 34%.[320] Једна међу њима председава Народном скупштином.

И у погледу учешћу жена у раду скупштинских тела, стање је знатно унапређено у односу на ранији период, мада још увек није сасвим задовољавајуће. У садашњем сазиву Народна скупштина има 20 одбора – сталних радних тела. Мушкарци председавају у 12 одбора, а жене у осам одбора. Анализа састава одбора показује да жене чине већину у пет одбора, али су то углавном обори који се баве темама које се стереотипно повезују са женама: Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова[321], Одбор за права детета[322], Одбор за културу и информисање[323], Одбор за европске интеграције[324] и Одбор за спољне послове[325]. С друге стране, жене су изразито у мањини или их уопште нема у следећим одборима: Одбор за контролу служби безбедности, у којем нема ниједне жене, Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава[326], Одбор за Косово и Метохију[327], Одбор за дијаспору и Србе у региону[328] и Одбор за пољопривреду,

[318] Члан 40а Закона о избору народних посланика („Сл. гласник РС“, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС и 36/2011 и 104/2009 - др. закон)
[319] Члан 85. Закоа
[320] 84 посланице после избора у мају 2012. године и 85 посланица после избора у априлу 2014. године
[321] 13 жена и 4 мушкарца
[322] 14 жена и 6 мушкараца
[323] 9 жена и 8 мушкараца
[324] 9 жена и 8 мушкараца
[325] 10 жена и 7 мушкараца
[326] 2 жене и 15 мушкараца
[327] 2 жене и 15 мушкараца
[328] 3 жене и 14 мушкараца

шумарство и водопривреду.[329] Ипак, по при пут се жена налази на челу скупштинског Одбора за одбрану и унутрашње послове, што је позитиван помак у правцу нестереотипне и равномерне заступљености полова у скупштинским одборима.

Резултати истраживања[330] показују да су народне посланице у изложене дискриминацији од стране својих колега, те да је чак 22% посланица навело да су им упућивани сексистички коментари и шале, а 5,4% њих да су биле непосредно изложене неједнаком третману у народној скупштини. Истраживање показује да жене у односу на мушкарце теже улазе у посланичке клупе јер им обично претходи отежан успон у страначким структурама.

Почетком 2013. године у Народној скупштини основана је *Женска парламентарна мрежа,* која окупља све народне посланице, без обзира на страначку припадност и омогућава им да кроз размену искустава, уз међусобну подршку и солидарност, покрећу питања релевантна за унапређивање родне равноправности. Формирање и деловање ове мреже вишеструко је позитивно оцењивано, а као пример позитивног доприноса Женске парламентарне мреже, посланици оба пола наводили су предлоге амандмана које су поднеле посланице окупљене у ову мрежу, од којих су неки добили више гласова него што је укупан број посланица у Народној скупштини. Заједничко деловање посланица показало је да њихова солидарност може значајно повећати њихову снагу, те да се у питањима родне равноправности могу уздићи изнад страначких интереса.[331]

У скупштинама јединица локалних самоуправа (градова и општина) дошло је до знатног повећања броја жена. Наиме, после избора 2000. године, било је мање од 7% жена, док је, захваљајући увођењу обавезне квоте од 30% за мање заступљен пол, после локалних избора 2004. године заступљеност жена повећана на 21,3%.[332] Новим Законом о локалним изборима из 2007. године[333] било је прописано да на изборној листи укупно мора бити најмање 30% кандидата мање заступљеног пола, али је изменама овог закона из

[329] 3 жене и 14 мушкараца
[330] Истраживање „Жене у парламенту –само квота или стварни утицај“, Отворени парламент, март 2014. године, доступно на: http://www.mc.rs/zene-u-parlamentu--samo-kvota-ili-stvarni-uticaj.4.html?eventId=9312
[331] Исто
[332] Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање равноправности полова („Сл. гласник РС“, бр.15/2009)
[333] Закон о локалним изборима, „Сл. гласник РС“, бр. 54/11.

2011. године[334] уведено правило да на изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи, као и правило да се мандати са изборне листе додељују кандидатима по редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата са листе.[335]

Најмања заступљеност жена је у извршној власти, посебно у Влади Републике Србије, што је директна последица непостојања квота.

Број министарки у Влади РС формираној 2001. године веома је мали и кретао се од две до четири министарке. У саставу Владе формиране у јулу 2012. године, било је пет жена од укупно 19 чланова, а у Влади формираној у августу 2013. године, од 22 члана биле су само две жене. Актуелна Влада, формирана у априлу 2014. године, има 18 министара, међу којима су само четири жене.

Ни учешће жена у извршној власти на локалном нивоу није равномерно. Према расположивим подацима, само 16,5% жена су чланице општинских и градских већа, а само је 5% жена међу председницима општина и градоначелницима.[336] Постоји јасна тенденција да се жене налазе на извршилачким и оперативним функцијама, а не и на управљачким,[337] па се тако, на пример, 72,5% жена налази на позицијама шефица кабинета председника општина.[338]

Несумњиво је да политичке странке представљају кључне механизме постизања политичке репрезентације жена и укључивања жена у јавну сферу. Иако је евидентно да је принцип родне равноправности садржан у програмима скоро свих већих политичких странака, да су у оквиру скоро свих странака формално успостављени форуми жена или неки други видови женског организовања, још увек је мали удео жена у чланству странака и у руководећим структурама. О томе сведочи и чињеница да се на челу само једне

[334] Члан 5. Закона о локалним изборима
[335] Члан 43. Закона о локалним изборима
[336] Републички завод за статистику, Жене и мушкарци у Србији 2014.
[337] Истраживање спроведено за потребе Управе за родну равноправност у оквиру имплементације Националног акционог плана за унапређење родне равноправности и побољшање положаја жена (2010–2015)
[338] Извештај Београдског центра за људска права „Људска права у Србији 2014. године“ доступно на http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2014.pdf

политичке странке налази жена и да у руководећим органима странака доминирају мушкарци. Као највеће препреке за повећање партиципације жена у политици препознати су културни обрасци, неповољна економска ситуација, недостатак политичке воље, као и пасивност и недовољна оснаженост политичарки и жена на местима одлучивања.

По питању судске власти, може се констатовати да је много више жена које обављају судијску функцију, односно, да се ова професија феминизује. У Републици Србији укупно има 2701 судија, од тога је 70% (1892) жена.[339] Највећа заступљеност жена је у прекршајним судовима и Управном суду (75%). Приметно је да има више жена у нижим судовима, односно, да се проценат жена смањује на вишим судским инстанцама и да је мало жена међу председницима судова. Тако, на пример, у апелационим судовима има 71% жена, а само је једна жена међу председницима ових судова.

На крају, треба указати да су жене из мањинских група подзаступљене у политичком и јавном животу, односно, скоро их уопште нема. То се односи на жене са инвалидитетом, припаднице националних мањина а посебно Ромкиње, жене из руралних средина, жене другачије сексуалне оријентације и/или родног идентитета, старије жене и слично. У том смислу, треба предузети све неопходне мере како би политички и јавни живот у Србији осликавао структуру становништва и укључио равномерно жене и мушкарце, из свих друштвених и мањинских група.

Родно засновано насиље и трговина женама

У протеклим годинама изграђен је релативно добар стратешки и правни оквир за спечавање и сузбијање насиља у породици и других облика родно заснованог насиља, као и трговине људима.

Успостављен је систем заштите од насиља у породици тако што су Породичним законом[340] прописане мера заштите,[341] а Кривичним закоником[342] насиље у породици

[339] http://www.vss.sud.rs/
[340] „Сл. гласник РС“, бр. 18/2005, 72/2011 - др. закон и 6/2015
[341] Издавање налога за исељење из породичног стана или куће, без обзира на право својине односно закупа непокретности; издавање налога за усељење у породични стан или кућу, без обзира на право својине односно закупа непокретности; забрана приближавања члану породице на одређеној удаљености; забрана приступа у простор око места становања или места рада члана породице, као и забрана даљег узнемиравања члана породице (чл. 198. Породичног закона)

инкриминисано је као посебно кривично дело.[343] Кривичним закоником инкриминисани су многи облици сексуалног насиља, укључујући и силовање у браку, као и трговина људима. Националном стратегијом за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности из 2010. године и Националном стратегијом за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима из 2011. године[344] утврђено је низ мера и активности у циљу превенција и сузбијање свих видова насиља над женама и обезбеђивање свеобухватног система заштите за жене жртве насиља, укључујући и јачање капацитета система заштите жена од насиља, подизање нивоа свести о насиљу над женама и др. АП Војводина је усвојила свој стратешки документ за борбу против насиља над женама, а на нивоу многих локалних самоуправа усвојени су локални планови акције. Начин поступања државних органа у случајевима насиља у породици и партнерског насиља над женама ближе је регулисан бројним протоколима.[345]

Република Србија је 2013. потврдила Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици,[346] чиме се обавезала да своје прописе и праксу усклади са одредбама Конвенције.

Упркос многобројним активностима које су последњих година предузете, у Србији још увек постоје проблеми у пружању делотворне заштите од насиља у породици и других облика родно заснованог насиља над женама, а мере превентивног карактера нису дале веће позитивне ефекте.[347]

Упркос недостатку поузданих евиденција о распрострањености насиља над женама, пракса показује да је насиље у породици и даље широко распрострањено. Међу пунолетним жртвама насиља у породици које су евидентиране у систему социјалне

---

[342] „Сл. гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - исп., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014

[343] Члан 194. Кривичног законика. За учиниоце је прописана казна затвора, у распону је од три месеца до петнаест година, у зависности од тежине дела и последице која је наступила.

[344] „ Сл. гласник РС”, бр.. 27/11

[345] *Општи протокол о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима Владе Републике Србије* из 2011. године (2011), *Посебни протокол Министарства рада, запошљавања и социјалне политике Владе Републике Србије о поступању центара за социјални рад - органа старатељства у случајевима насиља у породици и женама у партнерским односима (*2013), *Посебни протокол Министарства унутрашњих послова Владе Републике Србије о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима (*2013), *Посебни протокол Министарства здравља Владе Републике Србије о поступању у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима (*2010).

[346] „Сл. гласник РС - Међународни уговори“, бр. 12/2013

[347] О томе најбоље сведочи број убијених жена - жртава партнерског насиља, само током 2014. године у породично-партнерском насиљу убијено је 27 жена.

заштите, жене чине 79,6% жртава.[348] Жене чине 75% оштећених у правоснажно окончаним кривичним поступцима вођеним због кривичног дела насиље у породици.[349] Жене су изложене и другим облицима родно заснованог насиља, попут сексуалног узнемиравања, силовања, прогањања, трговини људима.

Кључни проблеми који се односе на решавање проблема насиља према женама у Србији јесу недовољно разумевање феномена насиља над женама, од стране професионалаца, недовољно коришћење овлашћења надлежних органа да поступају по службеној дужности[350] и недостатак јединствене евиденције о насиљу у породици и другим облицима родно заснованог насиља. Такође, систем подршке није прилагођен индивидуалним потребама жртава и вишеструко дискриминисаним женама које се налазе у ситуацији насиља у породици. Поред тога, као значајан проблем се уочава и непоштовање начела хитности судских поступака у случајевима насиља у породици и недовољно оштро кажњавање починилаца овог кривичног дела.

Сексуално насиље над женама и даље је табу тема. Тамна бројка је велика, а не постоје репрезентативна истраживања државних институција о сексуално насиљу. Једини доступни подаци су из истраживања женских НВО. Кривично дело се карактерише као силовање само уколико је учињено уз примену силе или претње силом, што имплицира да би жена требало да пружа физички отпор (иако један број жена неће пружити физички отпор из страха да ће бити тешко повређене или убијене).

Систем помоћи и подршке жртвама родно заснованог насиља још увек није делотворан. Професионалци у центрима за социјални рад не сагледавају све ризике, карактеристике проблема и животну ситуацију жртава насиља у породици, а приликом идентификације мере које треба предузети фокусирани су на обезбеђивање тренутне сигурности жртве, тако да изостаје планирање и реализација мера којима би се проблеми

[348] Републички завод за социјалну политику, *Извештај о раду центара за социјални рад у Србији у 2011. години*
[349] Републички завод за статистику, *Жене и мушкарци у Републици Србији*, 2014.
[350] Поступак за заштиту од насиља у породици центри за социјални рад покренули су само у 3,4% случајева, а јавно тужилаштву у само 1% случајева. Извештај "Сенка над Србијом", Аутономни женски центар, АСТРА, Жене у црном, Лабрис, Глас разлике Аутономни женски центар, АСТРА, Жене у црном, Лабрис, Глас разлике Београд, 2013.

жртве дугорочно и свеобухватно решили и били створени услови да настави живот без насиља.

Деловање надлежних институција на локалном нивоу није координисано и синхронизовано тако да не обезбеђује адекватну и правовремену реакцију у случајевима родно заснованог насиља. Жртвама насиља у породичним и партнерским односима није обезбеђен делотворан приступ сигурним кућама и програмима економског, социјалног и психолошког осамостаљивања и оснаживања за самосталан живот. Није обезбеђено пружање квалитетне професионалне правне помоћи, бесплатне или по смањеним трошковима, женама које су претрпеле насиље.

Систем подршке готово да не препознаје индивидуалне потребе вишеструко дискриминисаних жена (жена са инвалидитетом, лезбејки, жена са села и сл), те је неопходно осигурати за особе са инвалидитетом физичку доступност установа надлежних за заштиту жртава насиља. Поред тога, недовољна је доступност информација о механизмима заштите од насиља, укључујући доступне услуге и контакте кључних институција и специјализованих женских организација, посебно када су у питању жене из маргинализованих група.

Органи старатељства и јавни тужиоци недовољно користе своја овлашћења да покрећу парницу за одређивање мера заштите, а постоје тешкоће и у принудном извршавању мере заштите које је суд одредио. Свега 25% кривичних пријава које се због кривичног дела насиље у породици поднесу тужилаштвима, стигне до фазе оптужења и главног претреса, а судски поступци су неефикасни и дуготрајни, казнена политика је блага, тако да су релативно честе условне осуде.

Услуге рехабилитације жена жртава родно заснованог насиља нису плански успостављене, нити се развијају, а ресурси локалних заједница не користе се довољно. Жртвама породичног насиља углавном се нуди измештање из свог дома, на кратак рок, уз ретке програме економског, социјалног и психолошког осамостаљивања жена и њиховог

оснаживања за самосталан живот. Психосоцијални третман учиниоца насиља ретко се користи, најчешће по одлуци тужилаштва приликом примене института одлагања кривичног гоњења и ретко по одлуци суда, односно упуту органа старатељства.
Пракса показује да професионалци недовољно препознају и разумеју положај жена које трпе насиље у породици и партнерским односима, неравнотежу моћи између жртве и учиниоца насиља, цикличну динамику насиља и његове последице на жртву и нису довољно информисани о начину поступања у случајевима насиља.[351]

Један од проблема са којима се Србија суочава јесте трговина људиа. Више од деценије Србија је земља порекла, транзитна зона али и одредише за жена и девојке жртве трговине, првенствено у циљу сексуалне експлоатације, али и због принудног просјачења, радне експлоатације, присилног брака и сл.[352] Жене српског држављанства постају жртве трговине углавном због сиромаштва, маргинализације и социјалне ускраћености, недостатка образовања и приступа социјалним службама.

Власти Србије исказале су своје јасно опредељење за имплементацију међународних стандарда у борби против трговине људима, посебно трговини женама и женском децом. Ратификовани су сви релевантни међународни акти у овој области. Уставом Србије изричито је прописано да је забрањен сваки облик трговине људима забрањен, као и принудни рад, и да се сексуално или економско искоришћавање лица које је у неповољном положају сматра се принудним радом.[353] Трговина женама инкриминисана је Кривичним закоником као посебно кривично дело,[354] у складу са међународним стандардима, а обезбеђена су и права жртава трговине, и успостављен Центар за заштиту жртава трговине људима, као и одговарајући механизми за координацију активности свих битних актера. Предузете су и мере за подизање свести о трговини људима и обука професионалаца.

[351] Посебан извештај Заштитника о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља, Бр. 22-21/14 од 18.11.2014.
[352] Извештај *„Сенка над Србијом“,* Аутономни женски центар, АСТРА, Жене у црном, Лабрис, Глас разлике, Београд, 2013.
[353] Чл. 46. Устава РС.
[354] Члан 388. Кривичног законика

Усвојена је Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији,[355]а у Стратегији за унапређивање положаја Рома у Републици Србији[356] проблем трговине женама доводи се у везу са вишеструком дискриминацијом Ромкиња и неповољним положајем жена у самој ромској заједници.

Упркос позитивним помацима, још увек није достигнут одговарајући ниво делотворности на плану спречавања трговине женама и девојчицама и пружања адекватне помоћи и подршке жртвама. Судски поступци су и даље веома дуги, сведочења жртава и даље служе као кључни докази, а мало се ради на спречавању секундарне виктимизација и заштити безбедности жртава током и након суђења. Казне за починиоце крећу се око прописаног минимума и мали је оних који су кажњени затвором.[357] У појединим случајевима казне се изричу жртвама, за дела која су починиле док су биле жртве трговине људима.

Пошто у Србији није успостављен систем бесплатне правне помоћи, и жртве трговине људима не остварују право на бесплатну правну помоћ. Ниједна жртва није добила обештећење, нити је иједном трговцу људима одузета криминалом стечена имовина. Кривични судови нерадо одлучују о надокнади штете и упућују жртве на покретање парнице, што је скупо и дуготрајно, а подразумева додатну и поновну трауматизацију, уз неизвестан исход.

Још увек нису утврђени стандарди рада склоништа за жртве трговине људима, а услуге које пружају нису усклађене са индивидуалним потребама корисница. Мане колективног смештаја, изолација и ограничено кретање, непостојање адекватне медицинске и психолошке помоћи, нарочито за особе које болују од болести зависности и

[355] "Сл. гласник РС", бр. 111/2006
[356] "Сл. гласник РС", бр. 27/2009
[357] Ипак, срећу се и судске одлуке којима су извршиоцима изречене адекватне казне. Тако је посебно одељење Апелационог суда у Београду донело је пресуду члановима четворочлане организоване криминалне групе, поступајући по жалби. Вођа групе кажњен је затвором у трајању од 14 година, док су остали извршиоци осуђени на 12 и 10 година затвора. Осим тога, четворица осуђених у обавези су да у буџет Републике Србије солидарно уплате суму од 55.000 евра на име имовинске користи коју су прибавили извршењем кривичног дела. Чланови ове групе су 2011. године у више наврата врбовали девојке из Србије, пребацивали их у Италију, где су их држали против њихове воље и сексуално експлоатисали. За мање од годину дана на овај начин оштећено је шест девојака, од којих су две биле малолетне. Рад на овом предмету пример је успешне сарадње Тужилаштва за организовани криминал, Службе за борбу против организованог криминала, Вишег тужилаштва у Београду и АСТРЕ, чија је адвокатица заступала жртву у судском поступку. Видети: Положај жртава трговине људима у судском поступку - Анализа правосудне праксе за 2013. годину, АСТРА

бројни други проблеми, само су неки од разлога зашто постојећи центри и склоништа нису сасвим адекватна средина за успешну реинтеграцију жена и девојчица - жртава трговине људима.

Посебно забрињава чињеница да професионалци из области правосуђа још увек показују недовољно разумевање феномена трговине људима, нису у довољној мери сензибилисани за рањивост жртава и не обраћају довољну пажњу на секундарну виктимизацију. Такође, поједини јавни тужиоци нису довољно активни у судском поступку, али пракса све чешће бележи и добре примере. Судски поступци су још увек недовољно ефикасни, казне су често минималне, а не чини се довољно на спречавању секундарне виктимизацији жртава.

Род и безбедност

Процес интегрисања родне перспективе у сектор безбедности последњих година је интензивиран, тако да је успостављен ваљан правни и институционални правни оквир за даље унапређивање стања у овој области.

У *Стратегији националне безбедности из 2009. године* равноправност полова прихваћена је као универзална и национална вредност. У стратегији је наведено да је Република Србија посвећена побољшању улоге и положаја жена у процесима одлучивања и јачању државних механизама за обезбеђење равноправности полова.

Националним акционим планом за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (НАП), који је усвојен 2010. године[358] промовише се равноправност међу половима и остваривање већих права жена, повећање заступљености жена у сектору безбедности и њиховог утицаја на питања која се односе на положај жена, мир и безбедност, као и стварање системских претпоставки за остваривање родне равноправности и развијање система заштите жена жртава насиља и систем превенције насиља над женама.

[358] Закључак о усвајању Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација - Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015) („Сл. гласник РС“, бр. 102/2010).

Успостављени су сви институционални механизми предвиђени НАП-ом: Политички савет, Мултисекторско координационо тело за спровођење НАП-а, као и *Надзорно тело за спровођење НАП-а.* У свим институцијама у сектору безбедности именовани су саветници/це за родну равноправност, аналитичке групе, као и „особе од поверења“, чији је задатак да посредују, саветују и предузимају мере ради решавања конкретних спорних питања из области родне равноправности и дискриминације.

Упркос великим позитивним помацима, још увек је недовољан број жена у укупном саставу сектора безбедности, мада је незнатно порастао у последњих пет година. У Министарству одбране и Војсци Србије има 19,36% жена, у ВБА 16,79%, а у МУП има 40% укупно жена, од чега је само 9% у униформисаном саставу. Посебно је мали број жена на високим позицијама одлучивања. Иако је високо војно школовање доступно женама већ дужи низ година, у Србији још увек ниједна жена нема чин генерала.

И поред повећања броја жена, сектор безбедности се и даље перципира као мушко занимање, у којем преовлађују традиционална и патријархална схватања. Резултати бројних истраживања показују везу између породичних обавеза и професионалног положаја жена у сектору безбедности, жене имају више тешкоћа у усклађивању професионалног и приватног живота, а изложене су и дискриминацији, мада ретко траже заштиту.

Економски положај жена

Транзициони период и економска криза довели су до погоршања економског положаја и жена и мушкараца жена, при чему су родне разлике у овој области додатно продубљене. Последњих година предузете су законске и друге мере у циљу економског оснаживања жена.

Законом о равноправности полова жене су изједначене са мушкарцима у погледу услова запошљавања, избора позива, услова рада, права из радног односа, образовања,

оспособљавања и усавршавања, напредовања на послу, услова за отказа уговора о раду и др.

Законом о раду[359] забрањена је свака дискриминација по основу пола и других личних својстава приликом запошљавања и на раду, а запосленим женама за време трудноће и порођаја, као и родитељима призната су посебна права, укључујући и право на одсуство ради неге детета, које могу користити мајка или отац, уколико су оба запослена.[360] Изменама и допунама Закона о раду из 2013. године прописана је обавеза послодавца да запосленој жени, која се врати на рад пре истека рока од годину дана од рођења детета, обезбеди једну или више дневних пауза или скраћење дневног радног времена у укупном трајању од 90 минута ради дојења детета, уколико је њено дневно радно време 6 и више часова. Прописано је да се запосленом лицу које са послодавцем има склопљен уговор о раду на одређено време, за време трудноће, породиљског одсуства, одсуства са рада ради неге детета , рок за који је заснован радни однос продужава до истека коришћења права на одсуство.

Економско оснаживање жена један је од приоритета многих стратешких докумената (Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, Миленијумски циљеви развоја у Републици Србији, Национална стратегија запошљавања за период 2005-2010) који подржавају родну равноправност на тржишту рада и предвиђају мере позитивне акције у односу на жене.

Међутим, упркос бројним активностима, жене су и даље у горем положају у области рада и запошљавања, као и у бизнису, што за последицу има велики родни јаз у овим областима.

Жене чине више од половине становништва радног узраста, али су мањина међу запосленима и чине највећу рањиву групу на тржишту рада Републике Србије[361]. Традиционално утемељени стереотип о родној улози жене да време првенствено посвети неплаћеном раду у домаћинству и подизању деце, продубљује родну сегрегацију у

[359] Закона о раду („Сл. гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014)
[360] Члан 12. Закона о раду
[361] Национална стратегија запошљавања, („Сл. гласник РС“, бр 37/2011)

образовном систему и на тржишту рада. Од лица која су добровољно напустила посао из породичних разлога, 80% су жене, које чине и 98% оних којима једини рад јесте у домаћинству[362]. Жене које не раде или су напустиле посао да би неговале децу или старије чланове домаћинства, тим обавезама су спречене да се запосле и обезбеде приход, а на тај начин и да обезбеде сигурна примања и у старости. Такође, постоји значајна разлика по полу према редуковању броја радних сати када уобичајене услуге чувања деце нису доступне. Од свих особа које су морале да смање број радних сати због недоступности чувања деце, жене чине 63%.[363]

Жене у репродуктивном добу имају проблеме приликом запошљавања и на радном месту. Како показује пракса Повереника за заштиту равноправности, њима често на разговорима за посао постављају питања која су везана за брачни статус и планирање породице, а неретко се дешава да послодавац запослену, након коришћења права на породиљско одсуство и одсуство са рада ради неге детета, премести на ниже радно место, смањи јој плату или је прогласи вишком запослених. Очеви ретко користе законско право на одсуство ради неге детета након тромесечног породиљског одсуства мајке, што је такође израз родних стереотипа.

Жене теже напредују на пословима и ређе долазе у прилику да своје знање усаврше. Знање и вештине жена често се потцењују, понекад се сматрају недовољно компетентним за обављање послова на високим позицијама. Жене учествују са 30,5% на управљачким местима у друштву и привреди, а од тога на директорским местима са 20,8%, а на челу управних одбора са свега 14,3%.[364] Ово указује да је у Србији изражен тзв. ефекат „стакленог плафона“.

Поред слабе доступности руководећих и највише плаћених послова, проблем је и традиционална подела занимања на „мушка” и „женска” – често мање плаћена и мање престижна, велики удео женског рад у „сивој” економији, висока концентрација женске радне снаге на лошије плаћеним пословима, што доводи до готово потпуне феминизације одређених занимања и одсуства жена у другим, важним областима рада. Све ово

[362] Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање равноправности полова
[363] „Родна равноправност у Србији 2014. године“ Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
[364] Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање равноправности полова

представља разлоге због којих су жене мање плаћене за рад исте вредности, а разлика у висини плата између мушкараца и жена износи 16%[365]. Потребно је имати у виду и да је стопа незапослености за жене старости 15 и више година већа него за мушкарце (24% према 21%). Жене су знатно ређе власнице пољопривредног газдинства, само 17,3%.[366] Сви наведени проблеми додатно се усложњавају код жена из вишеструко дискриминисаних група.

Родне неједнакости постоје и у бизнис сектору. Жене заузимају тек четвртину (25,8%) највиших позиција одлучивања у компанијама (позиције генералних директора и председника УО), а чине нешто мање од трећине предузетника (31,7%). Кључне препреке у самозапошљавању су недостатак почетног капитала, несигурност економског окружења, кредитна неспособност, недостатак власништва над некретнинама, недостатак знања и вештина за предузетништво, као и недостатак самопоуздања и подршке.[367] Већина жена присутних у предузетништву постале су предузетнице из нужде (66%), углавном без породичне традиције у овој области и послују углавном на локалном тржишту, у оквиру услужних делатности као микропредузетнице.[368]

Ромкиње, толеранција и недискриминација

Међу националним мањинама у Србији, најлошији је положај ромске националне мањине, која је највише изложена дискриминацији, отвореном и распрострањеном говору мржње, а дискриминација је највише изражена у области образовања, запошљавања, здравствене заштите и становања. Иако постоје извесни помаци у правцу побољшања положаја ромске националне мањине, потребно је предузети још читав низ мера како би се дошло до суштинских промена и побољшања положаја ромске националне мањине.

Република Србија ратификовала је кључне међународне документе који, између осталог, регулишу и заштиту националних мањина. Домаћим прописима уређен је положај националних мањина у складу са међународним стандардима. Законом о заштити

[365] Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање равноправности полова
[366] Жене и мушкарци у Републици Србији, 2014.
[367] Исто
[368] „Положај жене у Србији у 2014 – чињенице које демантују ставове“, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

права и слобода националних мањина[369] и Законом о националним саветима националних мањина[370] признат је читав низ индивидуалних и колективних мањинских права.

Међутим, иако је правни оквир заштите права националних мањина у Србији задовољавајући, у односу на поједине мањине још увек постоји велика етничка дистанце (Албанци, Хрвати, Бошњаци и Роми).[371] Као и у већинском становништву, и у мањинским заједницама жене су у лошијем положају од мушкараца. У посебно лошем положају налазе се Ромкиње, које су двоструко дискриминисане и као жене и као припаднице ромске заједнице у свим сферама јавног и приватног живота, и то како у ширем друштвеном окружењу, тако и у сопственој заједници. Оне нису адекватно укључене у јавни и политички живот, висок је проценат незапослених, имају кратак животни век, изложене су склапању раних бракова и раном материнству, насиљу у породици и сл.

Мере које су спроведене у области основног образовања, пре свега ангажовање ромских педагошких асистената, допринеле су и већем обухвату ромских девојчица у образовању, а мање их је напуштало образовање. Међутим, ромска деца су и даље дискриминисана у образовању, а претходних година су забележени случајеви сегрегације ромске деце у образовању. По питању средњег и високог образовања, уведене су посебне мере за упис у средње школе и на факултете за ромску националну мањину. Применом ових мера, повећан је број ромских девојака које се уписују средње школе и на факултете.

Положај Ромкиња на тржишту рада веома је лош.[372] Број незапослених Ромкиња у сталном је порасту: 2009. године евидентирано је 6.571 а 2013. године 10.150. незапослених Ромкиња. Национална служба за запошљавање увела је посебну меру доделе средстава за покретање малих бизниса и самозапошљавања, која предвиђа додатне бодове за припаднике ромске заједнице, за жене и особе са инвалидитетом. Међутим, ова мера није била адекватна за многе Ромкиње које нису имале претходна знања и вештине за

[369] Сл. лист СРЈ“, бр. 11/2002, Сл.лист СЦГ, бр. 1/2003 – Уставна повеља и Сл.гласник Р, бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС
[370] „Сл.гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014-одлука УС и 55/2014
[371] Однос грађана према дискриминацији у Србији, Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2013.
[372] Овакав став потврђује и пракса Повереника за заштиту равноправности. На пример, у поступку који је покренут након спроведеног ситуационог тестирања дискриминације на разговору за посао, утврђено је да је власник пекаре ускратио могућност заснивања радног односа тестерки само зато што је припадница ромске националне мањине.

вођење сопственог посла, одговарајућу стручну спрему и нису биле у могућности да испуне неке од захтева банака.

Ромкиње су у најнеповољнијем положају у односу на све остале осетљиве групе по питању здравствене заштите у вези са материнством, јер је код њих матернални морталитет већи за 10%. Известан помак је остварен у области здравствене заштите, посебно увођењем здравствених медијаторки, које су посреднице између ромске заједнице и институција система. Министарство здравља ангажовало је 60 здравствених медијаторки, чији је основни задатак омогућавање лакшег приступа и квалитетније здравствене заштите Ромима. Како су критеријуми за ангажовање медијатора били да су жене, мајке са минимум завршеном основном школом, то је уједно била једна од ретких могућности за запошљавање Ромкиња.

На крају, иако су Ромкиње недовољно присутне у јавном животу, треба указати да су непосредни избори за националне савете националних мањина одржани 2014. године представљају позитиван пример унапређења учешћа жена из мањинских група јер Национални савет ромске националне мањине у новом саставу има 35 чланова, од којих је 13 жена.

Медији

Слика жена у медијима у Србији још увек је стереотипна и дискриминаторна, а извештавање медија често је сексистичко и омаловажавајуће по жене. Кључни проблеми који се односе на представљање жена у медијима су ширење сексистичких слика и стереотипа о женама[373], дискриминаторни медијски прилози о политичаркама, сензационалистичко извештавање медија о случајевима насиља у породици, као и не употребљавање родно осетљивог језика када се говори и пише о занимањима, звањима и професијама које обављају жене.

[373] Жене су у дневним новинама представљене тек на око петини од укупног броја фотографија. Анализа социјалних улога жена на фотографијама показала је тенденцију стереотипизирања женских улога и дискриминације жена: најчешће су забављачке (манекенке, модели, ТВ личности и певачице), док другу групу улога чине оне везане за приватни домен (мајке, домаћице и супруге). Часопис за управљање комуницирањем, Центар за усмеравање комуникација и Факултет политичких наука, доступно на: http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/CM19-Web.pdf

И у овој области се може констатовати да је правни оквир релативно добар. Законима који регулишу област јавног информисања[374] прописана је забрана дискриминације и говор мржње. у Кодексу новинара Србије – упутства и смернице[375] прописана је забрана коришћења непримерених, узнемиравајућих, порнографских и свих других садржаја који могу имати штетан утицај на децу и дужност поштовања приватности, достојанства и интегритета људи о којима се пише. Такође, новинари су дужни да избегавају фразе које имају шовинистичке, сексистичке или на било који други начин дискриминаторне конотације. Закон о забрани дискриминације забрањује јавно заговарање, подржавање и поступање у складу са предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова[376], а слична одредба постоји и у Закону о равноправности полова. Поред тога, прописано је да медијски прилози треба да развијају свест о равноправности заснованој на полу, али и да предузимају одговарајуће мере ради измене друштвених и културних образаца, обичаја, сваке друге праксе које условљавају стереотипе, предрасуде и дискриминацију утемељену на идеји о подређености, односно надређености одређеног пола.[377]

Подаци показују да је приметан напредак по питању родне равноправности, посебно у вестима и прилозима ван рубрике забава и хроника[378], али је овај напредак недовољан јер се у медијима и даље подржавају традиционалне родне улоге и жене представљају стереотипно. У таблоидима су чести прилози који п злоупотребљавају женско тело и физички изглед и повређују људско достојанство жена.

У погледу извештавања о насиљу у породици, у медијима су чести сензационалистички прилози о насиљу над женама, који жртвама наносе штету и излажу их додатној виктимизацији и сам феномен насиља над женама објашњава се на стереотипан начин. Поједини медији користе родно сензитиван језик, али већина медија не прихвата његову примену.

---

[374] Закон о јавном информисању и медијима, и Закон о електронским медијима
[375] Кодекс новинара Србије – успутства и смернице (усвојен у новембру 2008. године); http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/Kodeks_novinara_Srbije.pdf
[376] Чл. 20. ст. 2. ЗЗД
[377] Чл. 41. ЗРП
[378] Истраживање „Родна равноправност у медијима и кроз медије"; ЖИНДОК, 2008. године

Институционални механизми за родну равноправност

Протеклих година учињени су велики помаци у успостављању институционалног оквира за спровођење политике једнаких могућности. Структура институционалних механизма, чије је основање започело 2002. године у Војводини[379], перманентно се, међутим, мењала, што је последица непостојања дугорочног плана и јасне визије о њиховом развоју, али и недовољног разумевања њиховог значаја и улоге коју имају у остваривању и заштити права на равноправност.

На националном нивоу у Србији успостављени су Одбор за равноправност полова у Народној скупштини Републике Србије (2003) и Савет за равноправност полова Владе Републике Србије (2004), као стручно саветодавно тело Владе. Од 2012. године у Народној скупштини делује Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, стално радно тело Народне скупштине Републике Србије.[380] Одбор, поред осталог, разматра предлоге закона и других општих аката са становишта унапређивања и постизања равноправности (родне једнакости) полова, сагледава стање вођења политике, извршавање закона и других општих аката од стране Владе и других органа и функционера одговорних Народној скупштини, са становишта поштовања равноправности полова. У оквиру Одбора делује пет посебних радних група, међу којима и Радна група за равноправност полова. Одбор је, поред осталог, надлежан[381] да разматра предлоге закона и других општих аката са становишта унапређивања и постизања равноправности (родне једнакости) полова, сагледава стање вођења политике, извршавање закона и других општих аката од стране Владе и других органа и функционера одговорних Народној скупштини, са становишта поштовања равноправности полова.

Савет за родну равноправност је стручно саветодавно тело Владе,[382] а чланови Савета су представници министарстава и других државних органа, чланови организација цивилног друштва, као и експерти у области људских права и родне равноправности.

[379] Од чланице Извршног већа Војводине без портфеља, преко Покрајинског секретаријата за рад, запошљавање и равноправност полова (2002) и Савета за равноправност полова (2002) до Завода за равноправност полова (2004), Механизми за родну равноправност и њихова улога, Зорана Шијачки
[380] Члан 46. Пословника о раду Народне скупштине РС („Сл. гласник РС“, бр. 20/2012 – пречишћени текст).
[381] Члан 52. ст. 3. Пословника о раду Народне скупштине РС.
[382] Одлука о образовању Савета за родну равноправност, („Сл. гласник РС“, бр. 35/2013).

Задаци Савета су да разматра и предлаже мере за унапређење политике остваривања родне равноправности са становишта међуресорске сарадње у тој области, даје иницијативу за предузимање краткорочних мера које доприносе остваривању родне равноправности, даје иницијативу за доношење програма прикупљања, обраде и објављивања статистичких података у економској, политичкој, социјалној и другој сфери, којима се обезбеђује равноправно третирање полова, разматра и иницира програме и предлаже мере за подстицање и оспособљавање жена за учешће у јавном и политичком животу; даје предлоге за унапређење политике постизања родне равноправности и спречавање насиља над женама и насиља у породици, као и да разматра друга питања од интереса за постизање родне равноправности. Стручну и административно-техничку потпору Савету пружа Министарство рада, запошљавања и социјалне политике. Савет је дужан да надлежном одбору подноси извештај о раду сваких 60 дана, а Влади сваких 90 дана. На сајту Владе РС и МРЗСП нису јавно доступни извештаји о раду Савета, нити постоје јавно доступни подаци о томе да ли су надлежни одбор, односно Влада разматрали извештаје Савета. Због тога се не може оценити како је и са каквим успехом Савет испуњавао задатке и остваривао улогу која му је поверена на домену унапређивања родне равноправности.

У периоду од 2007-2014. године у оквиру Министарства рада и социјалне политике постојао је најпре Сектор за родну равноправност, који је Законом о министарствима из 2008. године[383] прерастао у Управу за родну равноправност. Надлежност Управе за родну равноправност обухватала је следеће послове: анализа стања и предлагање мера у области унапређења родне равноправности, израда и спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности, израда нацрта закона и других прописа у овој области; сарадња са другим државним органима, органима аутономних покрајина и органима јединица локалне самоуправе у овој области, међународна сарадња, координација рада и пружање стручне и административно-техничке подршке Савету за равноправност полова, побољшање положаја жена и промоција родне равноправности и политике једнаких могућности; интегрисање принципа родне

[383] „Сл. гласник РС", бр. 65/08, 36/09 и 73/10

равноправности у свим областима деловања институција система; праћење спровођења препорука Комитета УН о елиминацији дискриминације жена, као и други послови у складу са законом. Управа за родну равноправност укинута је 2014. године, ступањем на снагу новог Закона о министарствима из 2014. године.[384]

После укидања Управе за родну равноправности, октобра 2014. године основано је Координационо тело за родну равноправност,[385] са задатком да разматра сва питања и координира рад органа државне управе у вези са родном равноправношћу. Ради обављања текућих стручних послова у вези родне равноправности образована је Стручна група Координационог тела, која Влади РС подноси извештај о свом раду сваких 90 дана. Начин рада Координационог тела ближе је регулисан Пословником о раду,[386] којим је прописано да стручну и административно-техничку подршку Координационом телу пружа Кабинет потпредседника Владе и министра задуженог за грађевинарство, саобраћај и инфраструктуру и Кабинет министра без портфеља задужен за европске интеграције, као и Канцеларија за европске интеграције.

Формирање тела за родну равноправност на овако високом нивоу представља позитиван помак јер се на тај начин стварају институционалне претпоставке за „уродњавање“ јавних политика (*gender mainstreaming*), тј. интегрисања родне перспективе у јавне политике, како би се обезбедило уклањање системских и структурних узрока родне неравноправности и створили услови за транспоновање родне равноправности, као европске вредности, на кохерентан и систематичан начин. Када је реч о полној структури Координационог тела, у почетном саставу њега су чиниле две жене и два мушкарца, али је 2015. године измењен састав овог тела, тако да га које сада чине једна жена, председница и четири мушкарца. Очигледно је да полна структура овог тела није у складу са међународним стандардом о заступљености жена, који подразумева најмање 30% жена на свим нивоима политичког деловања, те је потребно да она буде измењена, посебно имајући у виду мандат и надлежност овог тела.

[384] „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014 од 26/04/2014.
[385] Одлука о оснивању координационог тела за родну равноправност („Сл. гласник РС“, бр. 121/2014, 147/2014 и 32/2015)
[386] Пословник о раду координационог тела за родну равноправност од 30. 12. 2014. године.

На нивоу државе формирани су сви институционални механизми за примену и праћење спровођења Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација - Жене, мир и безбедност у Републици Србији, чије је оснивање овим документом предвиђено.

Међу институционалним механизмима за остваривање родне равноправности значајну улогу има Заштитник грађана (омбудсман), самосталан и независан државни орган, установљен Законом о Заштитнику грађана.[387] Један од заменика заштитника грађана посебно је задужен за питања родне равноправности. Кључни инструмент деловања Заштитник грађана у области родне равноправности јесу препоруке органима јавне власти за предузимање мера у циљу унапређивање њиховог рада. Иако је број притужби због кршења права у области родне равноправности током времена перманентно повећаван, он је и даље релативно мали у односу на укупан број притужби. Једна од активности Заштитника грађана био је и рад на припреми модела Закона о родној равноправности. Сузбијањем и заштитом од дискриминације бави се и Повереник за заштиту равноправности, самосталан, независан и специјализовани државни орган, установљен Законом о забрани дискриминације, са широким кругом законских овлашћења која га чине централном националном институцијом за сузбијање свих облика и видова дискриминације. Повереник је конципиран као инокосни државни орган омбудсманског типа и ексклузивно је надлежан за заштиту права на недискриминацију. Као и Заштитник грађана, и Повереник је орган парламента јер му помаже да врши парламентарни надзор у материји заштите равноправности, али је и својеврсни „орган јавности“, односно цивилног друштва, чији је и сам део. Повереник своју законску улогу остварује поступањем по притужбама због дискриминације, покретањем парница, давањем препорука за предузимање мера, законодавним иницијативама и др.

У Аутономној покрајини Војводини од 2003. године делује Одбор за равноправност полова, једно од 20 сталних радних тела Скупштине АП Војводине.[388] Одбор разматра

[387] „Сл. гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07.
[388] Члан 55. Пословника о раду Скупштине АП Војводине („Сл. лист АП Војводине“, бр. 37/2014).

предлоге програма, одлука и општих аката из области равноправности жена и мушкараца, разматра аналитичке и друге материјале из области равноправности жена и мушкараца, разматра акта са становишта унапређења равноправности жена и мушкараца, сагледава вођење политике, извршавање одлука и општих аката од стране Покрајинске владе са становишта равноправности и друга питања из области равноправности полова.[389] У домену извршне власти у АП Војводини родна равноправност је у надлежности Покрајинског секретаријата за привреду, запошљавање и равноправност полова.[390] Поред тога, у АП Војводини важну улогу има Покрајински завод за равноправност полова, стручно тело покрајинске владе основано 2004. године у циљу ефикаснијег спровођења мониторинга у области родне равноправности и стварања препорука за интеграцију родне перспективе у све политике, мере, акције и програме које покрајинска влада доноси и спроводи, као и Покрајински омбудсман, који од 2004. године има значајну улогу у промовисању родне равноправности и борби против дискриминације.

Оснивање институционалних механизама за родну равноправност на локалном нивоу започело је 2002. године. Велику подршку у успостављању и развоју ових механизама пружала је Мисија ОЕБС-а. Када је реч о територији Војводине, подршку су пружале и покрајинске институције, које су спроводиле низ активности на успостављању и оснаживању општинских тела за равноправност, тако да је ситуација у Војводини била нешто боља него у осталим деловима Србије.[391] Подршку оснаживању локалних тела за родну равноправност даје и Стална конференција градова и општина, која је започела промоцију Европске повеље о родној равноправности на локалном нивоу Савета европских општина и региона. Ову Повељу је до сада потписало 20 локалних самоуправа.

Не постоје обједињени подаци о томе у којим општинама и градовима тренутно постоје локални механизми за родну равноправност, какав је њихов облик, поље деловања, нити какви су ефекти њихових активности. Према расположивим подацима, у 2012. години 110 општина у Србији, од укупно 167, имало је неки облик локалног

[389] Члан 74. Пословника о раду Скупштине АП Војводине
[390] Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи („Сл. лист АП Војводине“, бр. 37/2014 и 54/2014 - др. одлука)
[391] Јачање институционалних механизама за родну равноправност: http://www.podrska.rs/pubs/rezultati_projekta_jacanje_institucionalnih_mehanizama_za_rodnu_ravnopravnost.pdf.

механизма (комисија, савет, одбор, особа задужена за област родне равноправности и др),[392] а према подацима Сталне конференција градова и општина, 116 општина/градова има механизам (радно тело или лице) задужен за питања родне равноправности.

Досадашњи период обележен је непостојањем континуитета у раду локалних институционалних механизама. У многим локалним заједницама механизми су гашени, па поново успостављани у истом или другом организационом облику. Многи механизми немају довољно капацитета, јасно дефинисане показатеље успеха, средства за рад са буџета, па је њихов утицај на остваривање родне равноправности на локалном нивоу још увек релативно мали.

4.2. Коментари Коалиције организација цивилног друштва на извештај поверенице за заштиту равноправности о стању у области родне равноправности

Аутономни женски центар, у консултацији са организацијама: АСТРА – Акција против трговине људима, Женски простор, Удружење Деа Диа

Политички оквир, законодавни и институционални механизми за родну равноправност

У периоду од 2010. до 2015. године дошло је до значајних промена на политичкој сцени Србије. После редовних парламентарних избора (мај 2012) и ванредних (март 2014), власт Српске напредне странке, чији су представници током деведесетих били главни промотери и учесици рата, је учвршћена, а опозиционе странке су гурнуте на маргину. За реформске процесе, 2014. година је изгубљена из више разлога (техничка влада због расписаних ванредних избора, мајске поплаве, четворомесечни штрајк адвоката…). Поновљена реформа правосуђа (јануар 2014), после неуспеле реформе (2010), контрола и гашење независних медија, напади на независне институције (заштитник грађана),

[392] База података о локалним механизмима за остваривање родне равноправности доступна на сајту Управе за родну равноправност: www.gendernet.rs

драстичне економске мере штедње (смањење пензија и плата у јавном сектору, акцизе на електричну енергију), све веће сиромаштво и раслојавање грађана, огромна незапосленост, јачање улоге Српске православне цркве, напади на бранитељке људских права који нису јавно осуђени, сведоче о повећању опште несигурности грађана, а нарочито жена које су највеће жртве транзиције.[393]

Овај приказ стања је сачињен у складу са обавезама ОЕБС и препорукама државама чланицама у вези са политичким оквиром везаним за женска људска права. [394] Како Извештај о стању у области родне равноправности кога је сачинила повереница за заштиту равноправности садржи опширнији опис де иуре стања, фокус је стављен на де фацто стање.

Законодавни оквир

Србија је успоставила законодавни и стратешки оквир који се односи на забрану дискриминације, родну равноправност и заштиту од родно заснованог насиља. Ипак, недовољно пажње је посвећено примени закона и мера, као и праћењу и извештавању о постигнутим ефектима. Положај вишеструко маргинализованих група жена (Ромкиње, жене са инвалидитетом, жене са села, старије жене, лезбејке, самохране мајке, итд), је посебно тежак, а антидискриминациони закони не препознају концепт вишеструке дискриминације жена, на шта је указао и Комитет Уједињених нација за елиминацију дискриминације жена (ЦЕДАW) у својим закључним коментарима (ст. 10, тачке (а), (б)).[395] Закон о равноправности полова (ЗРР),[396] пет година након доношења, нема ефекте на стварну равноправност мушкараца и жена, јер за већину норми не постоје предвиђене санкције. Јавно је доступан само један извештај Управе за родну равноправност (УРР) о

[393] http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/195543/Zene-najvece-zrtve-tranzicije .
[394] OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality (MC.DEC/14/04); Preventing and Combating Violence against Women (MC.DEC/15/05); Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation (MC.DEC/14/05); Report of June Zeitlin, the Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender Issues , recommendations, 2012, Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation And Mediation Support, and Post-Conflict Rehabilitation (MC.DEC/3/11).
[395] Закључна запажања о Другом и трећем извештају Републике Србије, ЦЕДАW/Ц/СРБ/ЦО/2-3, 25. јул 2013. Доступно на: http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Izvestaji_Uprave/Cedaw_zakljucna_zapazanja_2013._srp..pdf.
[396] „Сл. гласник РС“, бр. 104/2009.

надзору над спровођењем Закона за 2013. годину.[397] Током 2013, су евидентиране само две правноснажне пресуде због кршења Закона, док претходне године није било ниједне. У инспекцијском надзору над применом Закона донета су 82 решења о отклањању недостатака (од 4564 надзора), међутим, нема података колико је ових решења извршено. Предлог новог закона о родној равноправности је понудио заштитник грађана (децембар 2014), а новоосновано Координационо тело за равноправност полова је покренуло формирање радне групе за измене Закона, без обзира на постојећи модел.

Стратешки оквир

Иако у Републици Србији (РС) постоје све важније кровне и секторске стратегије, ови документи нису довољно усаглашени, родно осетљиви и углавном немају опредељена средства из буџета за реализацију, а на делу је њихова хиперпродукција**,** као и одсуство кохерентног оквира за примену и извештавање о резултатима планираних мера,[398] о чему сведоче и препорукие ЦЕДАW (ст. 17, тачке (а), (б), (ц) и (д)). Важење обе стартегије, *Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности* (2009), као и *Националне стратегије за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима* (2011), истиче 2015. године.

Међународне обавезе

Србија је потписница релевантних конвенција у области заштите људских права. Акценат у државним извештајима који се подносе уговорним телима је на усвајању закона и подзаконских аката, али не и на приказу стања и ефеката примене мера, на чему инсистирају ОЦД у својим извештајима. Када је у питању CEDAW Конвенција, основни проблем је недостатак њене директне примене у правосуђу Србије, на шта указује и CEDAW (ст.8). Укљученост женских ОЦД у припрему државног извештаја за CEDAW је битно унапређена од 2007. године. Објављен је Извештај о првом интервалу праћења

[397] Извештај о надзору над спровођењем Закона о равноправности полова у 2013. години (2014), Управа за родну равноправност, Доступно на http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Izvestaji_Uprave/Izvestaj_o_nadzoru_nad_sprovodjenjem_Zakona.pdf приступљено 8.6.2015.

[398] *Сенка над Србијом - Извештај из сенке невладиних организација за 55. заседање Комитета ЦЕДАW,* (2013), Аутономни женски центар, АСТРА, Жене у црном, Лабрис и Глас разлике, Београд 2013. Доступан на: http://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/2013/Senka_nad_Srbijom.pdf.

спровођења препорука CEDAW (април, 2014).[399] који није систематичан, набраја активности, а не напредак у односу на препоруке, и из кога се може видети да постоји недовољна свест државних институција о обавезности извештавања по препорукама међународних маханизама. Јула 2015. РС има обавезу да извести CEDAW о предузетим корацима у спровођењу препорука из ставова 17 (усаглашавање, спровођење и праћење националних стратегија) и 23 (насиље према женама). Крајем 2014. године је формиран Савет за праћење примене препорука механизама УН за људска права и донет је правилник о раду Савета, а ОЦД су позване да дају свој допринос.

Процес приступања Србије Европској унији представља значајан политички оквир за унапређење поштовања људских права. Иако Поглавље 23 (правосуђе и основна права) и Поглавље 24 (правда, слобода и безбедност) питање родне равноправности и људских права жена постављају као императиве,[400] то је у Поглављу 24 потпуно занемарено (осим у области трговине људима), због чега је Аутономни женски центар (АЖЦ) послао апел Европској комисији,[401] а одговор се још увек чека.

Институционални механизми за родну равноправност

У Народној скупштини Републике Србије делује Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова, са којим женске организације имају континуирану сарадњу. У 2014. години укинута је Управа за родну равноправност. У октобру 2014. године је основано Владино координационо тело за родну равноправност,[402] које у овом тренутку има шест чланова, међу којима је само једна жена (16,7 одсто), председница координационог тела, које је усвојило АП за 2015. годину и започело сарадњу са женским организацијама. О ефектима његовог деловања још увек је рано говорити. Нема јавно доступних извештаја о раду Савета за родну равноправност Владе РС, те се не може рећи да ли ово тело актуелно делује и са каквим резултатима. У континуитету од 2003. године у Аутономној покрајини Војводина (АПВ) функционишу тела за родну равноправност у

[399] Извештај за период од 25. јула 2013. до 25. марта 2014. године; доступно на: http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Izvestaji_Uprave/CEDAW_-_Prvi_ciklus.pdf приступљено 8.6.2015.
[400] EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy, Council of the European Union, 11855/12
[401] Писмо Европској комисији (29. маја 2015.), доступно на http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Letter_to_the_EU_Commission.pdf.
[402] Одлука о оснивању координационог тела за родну равноправност, *Сл. гласник РС", бр. 121/2014, 147/2014, 32/2015 и 37/2015*

оквиру извршне и законодавне власти.[403] Локални механизми за равноправност полова, иако формирани у већини општина, немају континуитет у деловању, нити јасне програме рада, опредељена средства, јавно доступне извештаје о раду који би указали на постигнуте резултате.

Петогодишњи мандат поверенице за заштиту равноправности је истекао у мају 2015. године. Народна скупштина је изабрала нову, на неадекватан начин (без поштовања процедуре) и по мишљену ОЦД, без одговарајућих компетенција за позицију. Једна од заменица заштитника грађана, као и покрјинског омбудсмана, задужена је за питања родне равноправности. Ови самостални и независни државни органи су припремали посебне извештаје у вези са питањима дискриминације жена.

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Унапредити информисање јавности о забрани дискриминације на основу пола и информисање жена о њиховим правима. Обезбедити да међународна документа која гарантују права жена буду директно примењивана од стране правосудних органа.**
- **Усагласити мере и активности предвиђене различитим националним стратегијама, одредити буџете за њихову примену, успоставити систем праћења и процене ефеката и обезбедити јавно доступне извештаје о њиховој реализацији.**
- **Повећати одговорност механизама за родну равноправност на свим нивоима за примену антидискриминационих закона и политика, укључујући међународне уговоре које је РС ратификовала. Јачати капацитете самосталних и независних државних органа и обезбедити њихов несметан и независан рад.**
- **Увести концепт вишеструке дискриминације у одговарајуће законе и подзаконска документа и обезбедити независно праћење политика од стране аутономних женских организација.**

[403] Одбор за равноправност полова, Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова, Покрајински завод за равноправност полова (стручно тело покрајинске Владе);

Политичка партиципација жена

За приказ политичке партиципације жена коришћене су препоруке садржане у документима ОЕБС.[404]

Мере за постизање родног баланса у политичкој и јавној сфери су садржане у изборним законима (квота од 30% за мање заступљени пол и унапређења закона из 2011. године), због чега је број жена у телима одлучивања порастао са 1,6% изабраних 1990. године, на 21,6% после избора 2008. године, 33% у 2012, односно 34% у 2014. години. Међутим, проценти и даље не иду у прилог постизању родне равноправности, јер је реалан утицај жена и даље релативно слаб и повезан са традиционално „женским темама“, на шта указује и повереница за заштиту равноправности[405]. Женској парламентарној мрежи би требало обезбедити формалне услове за рад. У актуелној влади су само 4 жене на министарским позицијама (22,2%). На локалном нивоу жене су још увек подзаступљене на местима одлучивања: 29% жена су одборнице и само 5% жена су председнице општина/градоначелнице.[406] Нема много младих жена, а њихов положај у политичкој и јавној сфери је оптерећен предрасудама које прате и њихове године и пол.[407]

Слична је ситуација и у оквиру политичких странака које представљају главни механизам за учешће жена у политичком животу, иако је родна равноправност прокламована у програмима готово свих водећих политичких странака. Ипак, оне немају објављен план са мерама за подстицај равномерне заступљености жена у органима странке и приликом предлагања кандидата (на шта их обавезује Закона о равноправности полова), а обавезу унапређивања ситуације подсећа и CEDAW (ст. 27, тачке (а) и (в)). И синдикати имају исту обавезу, али на интернет странама највећих синдиката ових планова нема.

---

[404] OSCE Ministerial Council Decision *Women's Participation in Political and Public Life* (MC.DEC/7/09); Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area (MC.DEC/3/03 Annex); OSCE Ministerial Council Decision 4/13, Enhancing OSCE efforts to implement the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, with a Particular Focus on Roma and Sinti Women, Youth and Children available at http://www.osce.org/mc/109340?download=true.

[405] Извештај о стању у области родне равноправности;

[406] *Жене и мушкарци у Републици Србији*, Републички завод за статистику, 2014 доступно: http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Stanovnistvo/ZeneiMus/ZiM_srpski_web.pdf

[407] *Младе жене – агентице позитивних промјена, Истраживање: заступљеност родне равноправности у акционим плановима за младе*, Фондација ЦУРЕ, 2013

У правосуђу, мушкарци доминирају у Уставном суду (67%) док су жене доминантно заступљене у свим судовима опште и посебне надлежности (60-75%). Међу јавним тужиоцима доминирају мушкарци у свим врстама тужилаштва (58-84%), иако је републички јавни тужилац жена.[408]

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Обезбедити пуно и равноправно учешће жена у политичком и јавном животу, укључујући извршну власт на свим нивоима. Предвидети санкције за политичке партије које не поштују Закон о равноправности полова.**

Родно засновано насиље

Велики број ОЕБС препорука се односи на мере које државе чланице треба да предузму у циљу искорењивања свих облика родно заснованог насиља.[409]

Државна политика према насиљу према женама

Република Србија формално показује интересовање за решавање проблема насиља према женама, али операционализација усвојених мера и даље показује велике мањкавости (спора примена, зависна од међународних донација и слаба координација). Акциони план за имплементацију *Националне стратегије за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима* (2011), никад није усвојен, нити постоје извештаји о реализацији стратегије. Изузетак представља АП Војводина, која је имплементирала и евалуирала *Стратегију за заштиту од насиља у породици и других облика родно заснованог насиља у АПВ* (2008 - 2012.), а потом усвојила нови стратешки доцумент - *Програм за заштиту жена од насиља у породици и у партнерским односима у* АПВ (2014 - 2020.). *Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над*

[408] *Жене и мушкарци у Републици Србији*, РЗС, 2014.

[409] OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality (MC.DEC/14/04); OSCE Gender Equality Review Conference, commitments on Combating Violence against Women, July 2014; Preventing and Combating Violence against Women (MC.DEC/15/05); Country Visit to Serbia, Report of June Zeitlin, the Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender Issues , recomendations on Violence Against Women, 2012; Enhancing OSCE Efforts to Implement the Action Plan On Improving The Situation Of Roma and Sinti Within the OSCE Area, With A Particular Focus On Roma And Sinti Women, Youth And Children, (MC.DEC/04/13)

женама и насиља у породици је ратификована октобра 2013. године[410] (са резервом у односу на два члана),[411] али до сада ништа није урађено на усклађивању домаћег законодавства и имплементацији Конвенције. АЖЦ је израдио свеобухватну анализу усклађености законодавног и стратешког оквира Србије са стандардима Конвенције[412] и индикаторе за праћење њене примене[413], али је Министарство правде предвидело исту активност до краја 2015, а законске измене у 2016. години, иако је CEDAW препоручио (ст. 23, тачка (а)) да се томе приступи 2013. Министарство унутрашњих послова не показује спремност да прихвати предлог АЖЦ за увођењем "хитних мера заштиту"[414], у складу са чланом 52 Конвенције, и по препоруци CEDAW (ст. 23, тачка (д)).

Породичноправна заштита од насиља

Надлежни државни органи, центри за социјални рад (ЦСР) и тужилаштва, у изразито малом проценту покрећу поступке за заштиту од насиља у породици,[415] што потврђују и извештаји Републичког завода за социјалну заштиту[416], извештаји добијени од основних јавних тужилаштава[417], као и Посебни извештај заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља (2014).[418] Међу изреченим мерама доминирају забране даљег узнемиравања жртве, а изразито је мало мера исељења насилника из стан/кућа. Иако је реч о хитним поступцима честа је и пракса одлагања рочишта.[419] Предлози за измене и допуне мера нису у складу са стандардима члана 53 Конвенције Савета Европе.

---

[410] Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, „Службени гласник РС - Међународни уговори", број 12/13;
[411] http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=210&CM=2&DF=&CL=ENG&VL=1
[412] http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-14/Studija.pdf .
[413] http://www.potpisujem.org/doc/62c0bd2c2f16f9f2586f711f45d3255b.pdf .
[414] Допис министра и одговор АЖЦ (јун 2015) доступни на: http://www.womenngo.org.rs/vesti/402-odgovor-ministru-zasto-su-nam-potrebne-hitne-mere-zastite-od-nasilja .
[415] Петрушић, Н., С. Констатиновић Вилић, (2010). *Породичноправна заштита од насиља у породици у правосудној пракси Србије*, Аутономни женски центар, Београд, Женски истраживачки центар за едукацију и комуникацију, Ниш.
[416] *Извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2011. годину*; *Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2012. годину,* Републички завод за социјалну заштиту, Београд
[417] Мацановић, В., (2013.) *Право на остваривање једнаке породичноправне заштите свих жртава насиља у породици у Србији – анализа поступака за издавање мера заштите од насиља у породици*, Мрежа жене против насиља и Мрежа за Европски женски лоби;
[418] xttp://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38.
[419] Петрушић, Н., С. Констатиновић Вилић, (2010).

Кривичноправна заштита

Одређење чланова породице у Кривичном законику (КЗ) није у складу са Породичном законом, страндардом Конвенције Савета Европе (чл. 3) и препоруком CEDAW (ст. 23, тч. (а), а иницијативе АЖЦ за усклађивање дефиниција, подношена више пута, је одбијена. У КЗ не постоји кривично дело прогањање или ухођење (од стране члана породице, садашњег или бившег партнера), сагласно чл. 34. Конвенције Савета Европе, упркос чињеници да је ова појава врло распрострањена,[420] а некада и фатална. Предлози АЖЦ (23 амандмана) које је заступао заштитник грађана, нису усвојени, иако су 2009. године повећане казне за насиље у породици и укинута новчана казна. Постоји изразит диспаритет између укупног броја полицијских интервенција, броја поднетих кривичних пријава и осуђених лица,[421] на шта је указао и CEDAW (ст. 22, тачка (б)) због чега се захтева унапређење (ст.23, тачка (в)). До 2014. године се ова ситуација није променила, о чему сведочи извештај заштитника грађана за 2014. годину.[422] Озбиљну забринутост женских организација изазивају све чешће најаве да насиље у породици постане прекршај, због чега је упућено отворено писмо министрима правде, унутрашњих послова и социјалне заштите.[423]

Евиденција и статистика о насиљу према женама

Не постоји јединствен систем евидентирања и документовања случајева насиља у породици и других облика насиља над женама, те нису могуће анализе и поређења података. Државне статистике не садрже податке о врсти односа између жртве и учиниоца. Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова у

---

[420] *Истраживање карактеристика и распрострањености насиља у породици у Војводини*, (2009). Виктимолошко друштво Србије, Београд.

[421] Констатиновић-Вилић, С., и Н. Петрушић, Н. (2007). *Кривично дело насиље у породици – актуелна правосудна пракса у Београду и Нишу*, Аутономни женски центар, Београд, Женски истраживачки центар за едукацију и комуникацију, Ниш; Игњатовић, Т., (2013) *Анализа података и протокола о поступању полиције и центра за социјални рад у случајевима насиља у породици,* Мрежа жене против насиља и Мрежа за Европски женски лоби;

[422] *Посебан извештај Заштитника грађана о примени Општег и посебних протокола за заштиту жена од насиља* (2014), Београд, http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38.

[423] http://www.womenngo.org.rs/vesti/397-otvoreno-pismo-ministrima-selakovicu-stefanovicu-i-vulinu.

сарадњи са АЖЦ је 2010. године изради модел јединствене евиденције о насиљу у породици, али још увек нема спремности за његово прихватање.[424]

Координација служби у заједници и мултидисциплинарни приступ

У периоду од 2011. до 2014. године усвојени су *Општи протокол о сарадњи институција у области насиља према женама* и посебни протоколи за четири службе (здравство, социјална заштита, полиција и правосуђе). У многим општинама локалне службе су потписале споразуме о сарадњи, али то није довело до унапређења сарадње и позитивних ефеката на заштити жртава насиља, а њихова примена се не прати, што потврђује и Посебни извештај заштитника грађана (2014).

Приступ правди

Не постоји целовит, функционалан и делотворан систем бесплатне правне помоћи, а постојећи систем не задовољава потребе. Још увек није усвојен закон о бесплатној правној помоћи[425], иако је CEDAW позвао да се што пре усвоји (ст. 11, тач. (в)). Жртве насиља у породици признате су као примаоци бесплатне правне помоћи у Нацрту закона, на упорну интервенцију АЖЦ и коалиције организација.[426]

Услуге подршке женама жртвама насиља

У Србији не постоји јединствени систем евидентирања услуга социјалне заштите, те је немогуће направити предлог општих и специјализованих услуга за жене жртве насиља. Не постоји систем специјализованих служби и услуга, нити службе за подршку жртвама. Женске организације које пружају ове услуге нису признате, нити систематски подржане од стране државе. Пружаоци ових услуга у јавном сектору немају

[424] http://www.potpisujem.org/srb/954/za-razmatranje-modela-jedinstvene-evidencije-podataka-o-nasilju-u-porodici-i-nasilju-prema-zenama
[425] *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији - Преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период 2011 – 2014. године са приоритетима за наредни период*, (2014), Влада РС.
[426] Више о заговарању, доступно на: http://www.potpisujem.org/srb/677/predlog-resenja-za-sporna-pitanja-nacrta-zakona.

специјализована знања и обуку.[427] На територији АП Војводина је установљена јединствена СОС линија, али је потпуно неизвесно њено успостављање (24/7) за територију целе државе, што је у складу са Конвенцијом СЕ (члан 24). Иако Закон о социјалној заштити (2011) предвиђа плуралитет пружалаца услуга, у пракси је јавни сектор фаворизован, иако то центре за социјални рад (ЦСР) доводи у потенцијални сукоб интереса. Актуелни процес стандардизације услуга и лиценцирања пружалаца није узео у обзир коментаре женских организација. Већина прихватилишта за жене (и децу) жртве је у надлежности државе: нека нису специјализована, ниједно није доступно женама са инвалидитетом, нема јавно доступних података о капацитету, услугама, особљу и буџетима. Не постоје програми за жене након изласка из насиља, а забрињава тренд измештања деце из породица због тога што родитељ (мајка) није заштитио дете од злостављања другог родитеља, без адекватне интервенције ЦСР.[428] Програми за учиниоце насиља се промовишу и развијају (УНДП програм), али и поред великог оптимизма реализатора (сви ангажовани у јавном сектору на другим пословима), нема јавно доступних података о обиму и ефектима (одложеним резултатима).

Фемицид

Нема званичних података о појави фемицида јер државна статистика не разврстава податке према типу односа учиниоца и жртве. Мрежа „Жене против насиља“, која у континуитету од 2010, прати ову појаву, констатује стално повећање броја убијених жена, без адекватног друштвеног одговора,[429], на шта указује и заштитник грађана у Посебном извештају (2014)[430]. Предлози АЖЦ да се уведе специјализација полицијских службеника и стандардизује процена и управљање ризиком више пута су одбијани.

Обука професионалаца

[427] Подаци Мреже *Жене против насиља* (извештај доступан на веб-сајту *Мреже*).
[428] Извештај о раду центара за социјални рад у Србији (2011 и 2012).
[429] http://www.zeneprotivnasilja.net/femicid-u-srbiji .
[430] Посебан извештај Заштитника грађана (2014).

Постоје акредитовани програми обуке о насиљу у породици и насиљу над женама, сексуалном насиљу и трговини људима за професионалце из релевантних служби. АП Војводина је организовала систематску едукацију запослених на територији свих 45 општина. Мада број обучених професионалаца расте, то не представља гаранцију да ће стечено знање бити примењено у пракси, због чега је важно систематски пратити рад ових служби и резултате предузетих мера.

Сексуално насиље над женама и девојкама и даље представља табу-тему у Србији. У 2014. години за силовање је осуђено само 60 лица (све мушкарци), а за сва остала дела против полних слобода 167 лица (9 женског пола).[431] Кривично дело се карактерише као силовање само уколико је учињено уз примену силе или претње силом, што није у складу са чл. 36 Конвенције Савета Европе. Непримерено је да казна прописана за недозвољене полне радње (чл. 182, ст. 1 КЗ) буде новчана, укључујући и случајеве када су жртве деца. Кривични законик прописује да се гоњење силовања у браку предузима само ако се жртва придружи, а не *ex officio*, чак и ако постоје докази који потврђују да је учињено дело, што дискриминише супруге у односу на партнерке и друге жене (амандман АЖЦ у вези са овим је такође одбијен). Не постоје општи нити специјализовани Протоколи о поступању са жртвама силовања, нити постоје специјализоване, бесплатне службе за жртве силовања и других сексуалних злочина (предлози које АЖЦ неуспешно заговара код Министарства здравља од 2013. године).[432]

Превенција

Не постоје континуиране државне кампање подизања свести за елиминацију насиља према женама. Покрајински секретаријат за рад, запошљавање и равноправност полова спроводи кампању за подизање јавне свести "Желим да знаш!" У последњих неколико година владине институције на свим нивоима се укључују у међународну кампању "16 дана активизма против насиља над женама". Не постоји систематска

[431] *Жене и мушкарци*, (2014), РЗС.
[432] http://www.potpisujem.org/srb/962/za-uspostavljanje-centara-za-zrtve-seksualnog-nasilja-i-za-izradu-protokola-o-postupanju-u-slucajevima-seksualnih-delikata .

едукација младих људи, а садржаји у школским и факултетским наставним програмима и плановима не обухватају родно засновано насиље.

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Убрзати усаглашавање закона с Конвенцијом Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици и обезбедити непосредну примену стандарда овог уговора у правосуђу РС. Обезбедити ефикасне истражне и судске поступке, уз пуну подршку за жртве, санкције сразмерне тежини учињеног дела, ефикасну примену мера заштите од насиља у породици.**
- **Увести хитне мере заштите жртава у непосредној опсаности и обавезну процену и управљање ризицима, како би се спречили случајеви тешког повређивања и фемицида.**
- **Изменити Нацрт закона о бесплатној правној помоћи како би се избегли проблеми у примени. Побољшати информисање жртава насиља о свим поступцима, мерама и услугама.**
- **Развити политике против дискриминације и осигурати (лако) доступне услуге за жене из вишеструко дискриминисаних група. Обезбедити дугорочно/одрживо финансирање рада женских организација које пружају специјализоване услуге за жене (и децу) жртве насиља из буџета (на националном и на локалном нивоу). Успоставити бесплатну националну СОС линију (24/7) која пружа информације и подршку анонимно, у поверљивој форми.**
- **Унапредити интерсекторску сарадњу на локалном и националном нивоу, успоставити модел јединствене административне евиденције о насиљу у породици и свим другим облицима насиља према женама, имајући у виду искуства АП Војводине.**

Трговина женама

Главне препоруке у вези са трговином женама су садржане у ОЕБС документима.[433]

Свеобухватни приступ

Иако је Стратегија борбе против трговине људима једна од првих усвојених стратегија,[434] последња верзија је истекла још 2011. године, а нови стратешки документ није усвојен (иако је израђен Нацрт националне стратегије за преиод 2013-2018, и Акциони план).[435] Акционим планом за Поглавље 24 планира се усвајање ова два документа до септембра 2015. Осим постојећег Савета за борбу против трговине људима и координатора (2008), Влада је основала Центар за заштиту жртава трговине људима (2012), као установу у систему социјалне заштите чија је основна делатност усмерена ка свеобухватној заштити жртава[436].

Финансирање

Један од основних проблема борбе против трговине људима у Србији представља одсуство одрживог и предвидљивог финансирања из буџета.[437] Директна помоћ жртвама и даље зависи првенствено од подршке страних донатора, док је помоћ државе спорадична и несистематска. Помоћ жртвама у оквиру постојећег система социјалне заштите[438] и државног здравственог система[439] је недовољна, неодговарајућа и није увек доступна свим жртвама. Нацрти нове Стратегије и АП су израђени без обезбеђивања поузданог прилива средстава из буџета за њихово спровођење. Неке невладине организације (најчешће оне које немају критички став према Влади) добијају *ад хоц* финансијску подршку.

Распрострањеност

[433] OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (PC.DEC/557), OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (MC.DEC/2/03 Annex), Enhancing Efforts to Combat Trafficking in Human Beings, Including for Labour Exploitation, Through a Comprehensive and Proactive Approach (MC.DEC/14/06), Combating Trafficking in Human Beings (MC.DEC/3/06).
[434] Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији, "Сл. гласник РС", бр. 111/2006,
[435] Доступни на: http://www.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/nacrt-strategije-prevencije-suzbijanja-trgovine-ljudima.h
[436] Влада Србије, Уредба о мрежи установа социјалне заштите, „Сл. гласник РС", број 16/12.
Центар за заштиту жртава трговине људима, основан као установа социјалне заштите, обавља послове процене стања, потреба, снага и ризика жртава трговине људима, врши послове идентификације и обезбеђује адекватну помоћ и подршку жртвама трговине људима, у циљу њиховог опоравка и реинтеграције. Више података о раду Центра на: http://www.centarzztlj.rs/
[437] *Сенка над Србијом* - Извештај из сенке невладиних организација за 55. заседање Комитета CEDAW 2013
[438] Закон о социјалној заштити, "Сл. гласник РС", број 24/2011.
[439] Закон о здравственој заштити Републике Србије, „Сл. гласник РС", број 57/2011.

Различите службе различито бележе и извештавају о броју жртава трговине људима. Током 2014. години идентификовано је 125 жртава трговине људима, од чега је 19 малолетних и 106 пунолетних жртава, што је повећање за 26% у односу на претходну годину.[440] Новина у односу на раније године је податак да особе мушког пола чине 80% идентификованих жртава, а највећи број у циљу радне експлоатације (78%). Како извештава АСТРА[441] „случајеви радне експлоатације су још увек у фази истраге и ни у једном случају још увек није подигнута оптужница“, а само је један ранији случај трговине у сврхе радне експлоатације до сада процесуиран у Србији. Потребно је хитно изменити кривично законодавство како би случајеви радне експлоатације који не садрже све елементе трговине људима према члану 388. Кривичног законика били процесуирани, а учионици приведени правди. Може се рећи да тренутно постоји одређена некажњивости лица која организују експлоатацију грађевинских радника. Друго, остали видови експлоатације занемарени су и у смислу истраге и у смислу идентификације. Током 2014. године идентификовано је само петнаестак жртава других облика експлоатације, што представља озбиљно смањење у односу на претходне године. Сматра се да званичне бројке не одражавају стварно стање на терену, нарочито кад је реч о сексуалној експлоатацији и трговини женама.“

Правна регулатива

Правна регулатива у области трговине људима представља добар основ за заштиту[442], али је њена примена у пракси слаба. Бројне су препреке у остваривању права жртава.[443] З*аштита приватности жртве* (искључење јавности и институти заштите сведока и оштећених) се у пракси не примењује у довољној мери, најчешће због неразумевања осетљивог положаја жртава трговине људима од стране судија и тужилаца. У погледу *правне помоћи* жртве трговине људима зависе од невладиних организација. Током 2012. године Министарство правде усвојило је Посебан протокол о поступању

[440] Центар за заштиту трговине људима, Извештај о раду за 2014. Годину (2015), Београд, http://www.centarzztlj.rs/images/download/IZVESTAJ%20O%20RADU%202014.pdf
[441] ПРЕУГОВОР, Извештај о напретку Србије у поглављима 23 и 24 (мај 2015. године)
[442] Чланови 388, 389 и 390 Кривичног законика Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09; и Законик о кривичном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 76/2010 и 121/2012.
[443] *Положај жртава трговине људима у судском поступку – анализа праводуске праксе за 2014. годину*, (2015) АСТРА, доступно на: http://www.astra.org.rs/wp-content/uploads/2015/06/ASTRA-pravna-analiza-2014.pdf.

правосудних органа у заштити лица која су жртве трговине људима у РС, који истиче улогу правосудних органа, а посебно тужилаштва, у поштовању и остваривању права жртве у кривичном поступку. Превладава пракса да се жртве трговине људима *саслушавају* на претресима у присуству окривљених, упркос могућности да се то избегне. Судски процеси су *дуготрајни,* а жртве се позивају да дају изјаве пошто прође много времена, што представља озбиљну препреку њиховим напорима за опоравком. *Казне* досуђене трговцима крећу се око прописаног минимума и мали број их заврши у затвору, док су у неким случајевима жртве бивале гоњене и осуђене за оно што су починиле док су биле жртве трговине људима,[444] што има за последицу незадовољавајуће идентификовање жртава и непостојање ефикасног система њихове заштите. Закони још увек не садржи одредбе о негоњењу и некажњавању жртава трговине људима.[445] *Бесплатна правна помоћ* за жртве трговине људима и даље не постоји. *Накнада штете* и даље представља најслабију карику у вези са приступом правди жртава трговине људима, јер не постоји државни фонд, нити сличан механизам за компензацију, како би се жртва обештетила и надокнадила судске трошкове ако накнада не може бити наплаћена од учионица. Кривични судови нерадо одлучују о надокнади штете и упућују жртве на покретање парнице, што је скупо и дуготрајно, а подразумева додатну и поновну трауматизацију, уз неизвестан исход.

Специјализовану помоћ жртвама пружају организације цивилног друштва. У ЦСР недостају специјализовани програми, вештине и сензибилисаност за рад са жртвама трговине људима. Једини СОС телефон специјализован за помоћ жртвама трговине људима током последњих 14 година води АСТРА уз подршку иностраних донатора. Размена информација је понекад једносмерна (невладина организација их даје полицији и не добија повратну информацију). Иако велики део жртава идентификованих у Србији чине деца, домаћи држављани, још увек нема програме за специјализовану помоћ и реинтеграцију деце. Не постоје поступци праћења и контроле квалитета пружених услуга. Смештај жртава трговине људима у Србији већ годинама је проблематичан. Тренутно

[444] http://www.astra.org.rs/wp-content/uploads/2011/11/LegalAnalysisASTRA.pdf.
[445] ПРЕУГОВОР (мај 2015).

функционише само једно склониште које води ОЦД, а његови капацитети (5-6 места) су недовољни за адекватну помоћ жртвама.

Едукација професионалаца

Упркос бројним тренинзима, професионалци из области правосуђа још не схватају феномен трговине људима. Судије су често несензибилисане за рањивост жртава и не обраћају пажњу на секундарну виктимизацију. У неколико случајева је жртвама суђено због дела која су починиле током експлоатације или у вези са њом.

Превенција

Све активности превенције спроводе ОЦД, уз подршку страних донатора и сарадњу државних институција. Наставни планови и програми основних и средњих школа не садрже теме које се тичу трговине људима. Сарадња Полицијске академије и организације АСТРА успостављена је на неформалном нивоу.

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Без даљег одлагања усвојити нову стратегију и акциони план о борби против трговине људима. Успоставити механизам Националног извештача о трговини људима. Побољшати процес идентификације. Изменити Кривични законик Србије и новим законом јасно прописати одредбе о непритварању, негоњењу и некажњавању жртава трговине људима.**
- **Унапредити механизме заштите жртава трговине људима у судском поступку у циљу остваривања гарантованих права и избегавања секундарне виктимизације. Хитно ратификовати *Конвенцију Савета Европе о накнади штете жртвама насилних злочина* и усвојити измене закона које ће подстаћи увођење ефикасног и одрживог механизма накнаде штете за жртве трговине људима и других кривичних дела са елементима насиља.**

- **Израдити и спроводити стандарде за поступке у свим фазама заштите жртава – од утврђивања до реинтеграције/добровољног повратка, као и споразуме о сарадњи с ОЦД.**
- **Развити и спроводити програме дугорочне реинтеграције жртава трговине људима, у складу с директивама 2012/29/ЕУ и 2011/36/ЕУ, које би водила држава и који би били прилагођени постојећим програмима реинтеграције и доступни у свим мешовитим/комбинованим случајевима.**

Род и безбедност

Велики број обавеза ОЕБС обезбеђује оквир за укључивање родне перспективе у безбедносне структуре.[446]

Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015.) (НАП 1325) усвојен је 2010. године.[447] Акценат у овом документу био је на успостављању институционалних механизама за примену и надзор над применом НАП 1325, као и на повећању учешћа жена у војним мисијама. Иако је у сектору безбедности дошло по повећања учешћа жена и на руководећим местима, што потврђује и извештај поверенице за заштиту равноправности, више пажње биће посвећено односу државе према учешћу ОЦД у процесе креирања и спровођења, а посебно женских организација. Оне као једну од системских препрека за оставаривање људских права жена истичу милитаризацију НАП 1325.[448]

[446] OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality (MC.DEC/14/04), Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation (MC.DEC/14/05), Country Visit to Serbia, Report of June Zeitlin, the Special Representative of the OSCE Chairperson-in-Office on Gender Issues, 2012, OSCE Gender Equality Review Conference Commitments, July 2014.
[447] http://www.carina.rs/cyr/Informacije/Documents/akcioniplanovi/Nacionalni_akcioni_plan_za_primenu_Rezolucije_1325_SB.pdf.
[448] *Сенка над Србијом* - Извештај из сенке невладиних организација за 55. заседање Комитета ЦЕДАW 2013.

Целокупан процес израде НАП 1325 поверен је Министарству одбране, а главни циљеви и приоритети су фокусирани на сектор безбедности, пре свега на националну безбедност, док је концепт људске безбедности стављена у други план. Извештаји о реализацији НАП 1325 су носили ознаку тајности и нису били доступни јавности, због чега су Жене у црном поднеле жалбу поверенику за слободан приступ информацијама од јавног занчаја, након чега је Министарство скинуло ознаку тајности са ових докумената. Тренутно су сви извештаји доступни на интернет презентацији Министарства одбране.[449] Женске ОЦД нису имале утицаја на процес израде НАП 1325, као ни на његову примену, нити је њихово дугогодишње искуство узето у обзир, због чега су га оценили као недемократичан, неинклузиван и нетранспарентан процес и документ.[450] Формирање институционалних механизама за спровођење НАП 1325 почело је са закашњењем и праћено је бројним препрекама (до маја 2013, нису били у потпуности формирани или функционални). Комисија за праћење спровођења НАП 1325 основана је тек у фебруару 2013, а ограничења у процесу надзора била су бројна (неуједначени индикатори, структура и форма извештаја). Промена састава тела за примену документа умањивала су ефекат улагања у људске ресурсе у области родне равноправности.

Независно праћење примене НАП 1325 су спроводиле организације цивилног друштва (у периоду од 2011. до 2013. године). У фокусу извештаја Жена у црном[451] била је заштита жена жртава родно заснованог насиља, укључивање жена у мировне преговоре, у процесе постконфликтне реинтеграције, рехабилитације и разоружања, утицај жена на одлучивање о одбрани и безбедности, као и укључивање ОЦД у расправу о безбедносним темама. У фокусу надзора кога је објавио Београдски центар за безбедносну политику[452] био је положај и заштита жена од дискриминације у сектору безбедности, едукација запослених о родној равноправности, медијско извештавање о женама у сектору безбедности и улога ОЦД у спровођењу и праћењу спровођења документа. Обе организације закључују да недовољна транспарентност спровођења НАП 1325 отежава вршење ефикасног независног надзора и извештавања.

---

[449] http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4352.
[450] Резолуција *Жене, мир, безбедност* – 10 година, Жене у црном, Београд.
[451] http://zeneucrnom.org/pdf/nezavisni_monitoring_primene_rezolucije1325_u_srbiji.pdf и http://zeneucrnom.org/pdf/nezavisni_monitoring_primene_rezolucije1325_u_srbiji2013.pdf.
[452] http://www.bezbednost.org/upload/document/nezavisni_izvestaj_o_sprovodjenju_nap_1325_u_srbij.pdf и http://www.bezbednost.org/upload/document/2013_nezavisni_izvetaj_sprovoenje_nap_1325_u_srbij.pdf.

Жене у црном извештавају да постконфликтни проблеми, попут спровођења механизама транзиционе правде којим би се спречила некажњивост за злочине које су починили стране држављани Србије против жена и девојака у ратовима у бившој СФРЈ, и примена НАП на локаном нивоу, нису адресирани од институција у целом процесу спровођења овог документа.[453] Жене изван сектора безбедности нису препознате као актерке у одлучивању о миру и безбедности, а женске организације нису укључене ни у преговоре између Србије и Косова, иако су још 2006, женске организације из Србије и са Косова формирале "Женску мировну коалицију". На одсуство сарадње преговарачког тима и женских организација у процесу дијалога Београда и Приштине (током 2011/12.) указао и ЦЕДАW у својим закључним запажањима (ст. 29, тачка (б)). Од 2010. године Жене у црном позивају државу да потпише *Конвенцију о забрани касетне муниције*, која се помиње у НАП 1325. Разоружање је предуслов за безбедност жена, укључујући и безбедност од насиља у породици (већина убистава почињена је ватреним оружјем).[454]

Током 2011. године, ухапшени су преостали бегунци од Хашког трибунала, чиме су испуњене обавезе Србије, али се мало зна да је захваљујући женском активизму на простору бивше СФРЈ, силовање у рату признато као ратни злочин у међународном кривичном праву. Од укупно 161 процеса пред Хашким судом, 78 је обухватило и сексуално насиље (које је у неким случајевима вршено и над мушкарцима). Србија није предузела ниједну активност да омогући жртвама сексуалних злочина да добију накнаду штете која им је учињена, као ни правну или било коју помоћ.[455]

Током последњих пет година је забележен низ случајева напада на бранитељке људских права, а држава не предузима довољне мере за заштиту, чиме се ствара атмосфера у којој је могуће некажњено нападати, ширити говор мржње или правити "листе" непожељних бранитељки и бранитеља људских права. И судови показују

[453] *Сенка над Србијом – Извештај невладиних организација за 55. заседање Комитета ЦЕДАW 2013.*
[454] Лацмановић, В., (2013), *Фемицид-убиство жена у Србији* - извештај за 2012. годину, Мрежа Жене против насиља, Београд.
[455] Независни мониторинг примене резолуције 1325 у Србији (2011), Жене у црном, Београд, доступно на: http://zeneucrnom.org/pdf/nezavisni_monitoring_primene_rezolucije1325_u_srbiji.pdf.

толерантан став према раду националистичких група, доношењем одлука којима се не забрањује деловање ових организација.[456]

Политички савет Владе РС је у мају 2015. организовао конференцију и позвао ширу јавност да учесвује у дијалогу за оцену досадашњих резултата НАП 1325 и за дефинисање приоритета у наредних пет година.

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Створити механизам за суштинско (а не само формално) укључивање женских организација и група у ревизију НАП 1325, креирање политика и рад на његовом спровођењу. У нови НАП укључити питања људске безбедности и суштинског учешћа жена у решавање пост-конфликтних ситуција (питања транзиционе правде, преговоре са Косовом, разоружање).**
- **Хитно ратификовати Конвенцију о забрани касетне муниције. Развити механизме за репарацију свим жртвама сексуалног и родно заснованог насиља, као и осталих злочина против човечности, почињених у току рата у бившој СФРЈ од грађана Републике Србије.**
- **Обезбедити одговорност државе за потпуну заштиту бранитељки и бранитеља људских права.**
- **„Локализовати“ НАП 1325 и ускладити са реалним потребама жена и локалне заједнице у области безбедности, са акцентом на људску, а не на националну безбедност.**
- **Обезбедити континуитет у функционисању тела (и особа) задужених за спровођење и праћење НАП 1325 у оквиру периода важање документа. Дефинисати индикаторе утицаја и обезбедити јавно доступне извештаје о активностима и ефектима.**

[456] Исто.

Запошљавање

Иако је у 2013, забележен пораст броја запослених у Републици Србији, стопа запослености за одрасло становништво износила је 37,7%, односно 47,5% за становништво радног узраста, а разлика између жена и мушкараца била је 14,8% у корист запослених мушкараца. Стопа незапослености је виша за жене (24,6%) него за мушкарце (21,7%) и наставља да расте. Стопа дугорочне незапослености у 2013, износила 17,5% и четири пута је виша од просека Европске уније, а за 2,5% је заступљенија код жена него код мушкараца. Учешће дугорочно незапослених у укупном броју незапослених је врло високо, са наглим растом у 2013, на 76%, што сведочи о томе да је велики број особа које су у време почетка кризе изгубиле посао остало у том статусу. Жене су у већем проценту и међу неактивним становништвом (46,8%) у односу на мушкарце (29,9%), што је повезано са утицајем породичних обавеза (најчешче брига о деци или одраслим неспособним лицима) и нижим могућностима зараде када се укључе на тржиште рада.[457] Огромна је разлика у коришћењу права на одсуство због породичних разлога између мушкараца и жена.[458] Стопе незапослености жена из маргинализованих друштвених група су веће у односу на незапосленост жена из опште популације. Домаћинства у којима су носиоци жене, посебно нижег образовања, имају већи ризик од сиромаштва. Жене старије доби, незапослене, самохране мајке, које немају образовање веће од основног, из привредно неразвијених подручја, Ромкиње, са инвалидитетом, сеоске жене, највећи су губитници транзиције, јер имају најмање шансе на запошљавање[459].

Неформална запосленост је у Србији релативно висока, а рад „у сивој економији“ повезан је са ниским зарадама и ниским нивоом заштите на раду, лошим радним условима, без плаћеног социјалног и здравственог осигурања, уз већи ризик остајања без посла и заступљена је код 19,3% особа.[460] Међу самозапосленима је два пута више

[457] *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији* (2014), Влада РС.
[458] На годишњем нивоу право одсуства са рада због неге детета користи просечно око 33.000 жена и тек 10-15 мушкараца, очева новорођене деце (подаци добијени од Министартсва рада и социјалне политике, 9. 2. 2012. године).
[459] *Gender in Transition*, УНДП, 2007.
[460] *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији* (2014), Влада РС.

мушкараца него жена (у старосној доби 15-64 године 29% мушкараца и 14% жена). Положај жена на селу је посебно тежак. Жене се знатно ређе јављају на позицији носиоца газдинства него мушкарци (само 17,3%), а њихов број расте тек у старосној групи изнад 65 година (47%). Жене чине изразиту већину међу члановима породице који су обављали пољопривредну активност на газдинству (62,9%), али су међу стално запосленим на газдинству изразита мањина (само 14,8%), што неповољно утиче на њихову аутономију, социјално, здравствено и пензионо осигурање. Додатно оптерећење за жене на селу представља слаб систем услуга (здравствена заштита, брига о деци и старима), тако да су оне вишеструко оптерећене. Мало жена учествује у програмима за пољопривредне субвенције, а разлоге би требало тражити у слабој информисаности, али и у неодговарајућим условима субвенција у односу на могућности и/или потребе жена.

Родна сегрегација на тржишту рада према занимањима и гранама делатности је још увек присутна, мада мање на високом образовном нивоу. Родне разлике у избору занимања, техничка неприпремљеност и немогућност жена да се ангажују у пословима који захтевају честа путовања и дужа одсуства отежавају приступ квалитенијим и добро плаћеним радним местима. Жене су најчешће запослене на слабо плаћеним местима која остављају довољно слободног времена за бављење породицом.

Просечна зарада запослених по полу може да се изрази само за запослене код правних, али не и за запослене код физичких лица, а платни јаз (*гендер пау гап*) од 12% представља разлику између просечне бруто зараде по часу рада које примају жене и мушкарци (што не обухвата зараде запослених код физичких лица, нити приказује просечну зараду по часу рада).[461] Осим зарада, радна средина је чест извор фрустрација и дискриминације, што укључује изложеност жена злостављању на раду или отпуштању због трудничког/породиљског одсуства, али нема података о томе како се на ове појаве реагује. Многи послодавци избегавају да запосле жене на радна места на којима традиционално раде мушкарци, траже атрактиван изглед, захтевају обављање задатака који нису у опису посла, траже информације о породичним плановима и материнству, због чега је Мрежа жене против насиља у више наврата подносила притужбе повереници за

[461] *Жене и мушкарци*, (2014), РЗС.

заштиту равноправности. Нема систематског праћења и поузданих података о распрострањености сексуалног узнемиравања жена на радном месту. Мере које се односе на принцип флексигурности (посебно флексибилно радно време и рад од куће) и њихово популарисање за жене може имати дугорочне последице (на висину зараде, развој каријере, изгледе за напредак и висину пензије). Жене чине и готово половину свих корисника старосних пензија, док су мушкарци корисници готово две трећине инвалидских пензија. У обе категорије жене примају знатно ниже пензије, за 20% нижу старосну и за 16% нижу инвалидску пензију[462].

CEDAW је изразио забринутост у односу на дискриминацију жена на радном месту и препоручио држави мере за побољшање (ст. 30 и 31).

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Обезбедити промене закона у правцу боље заштите запослених, као и мере за доследну примену закона. Усвојити мере за примену принципа исте зараде за рад исте вредности. Развити индикаторе и редовно пратити мере за смањење родне сегрегације на тржишту рада, јаза у платама између мушкараца и жена, вертикалне покретљивости жена.**
- **Повећати приступ жена запошљавању и предузетништву, посебно жена из вишеструко дискриминисаних група (Ромкиње, са инвалидитетом, старије, самохране, са села, нижег образовања и друге). Прилагодити програме НСЗ потребама специфичних група жена. Увести квалитетнију процену мера активне политике запошљавња. Пажљиво пратити ефекете принципа „флексигурности“ да би се избегли дугорочне негативне последице.**
- **Олакшати усклађивање професионалног и приватног живота жена и мушкараца, укључујући побољшање социјалних и интегрисаних услуга, али и подстицање мушкараца за равноправно учешће на тржишту рада.**
- **Подићи свест о дискриминацији жена приликом запошљавања, сексуалном узнемиравању и злостављању на раду, ојачати мере за спречавање таквих**

[462] Исто.

појава (укључујући и улогу и овлашћења инспекције) и успоставити ефикасн механизме заштите жена које их пријављују.

Ромкиње, толеранција и недискриминација

Велики број препорука ОЕБС се односи на питање положаја Ромкиња у свим областима њиховог друштвеног живота.[463]

Општа је оцена да је ромска популација у Србији једна од најугроженијих и највише изложених дискриминацији и говору мржње, а положај Ромкиња је нарочито тежак, о чему сведоче извештаји о напретку Европске комисије, независних регулаторних тела и истраживања. Повереница за заштиту равноправности наводи: "Највише забрињава положај ромске националне мањине у Србији, која је изложена отвореном, веома присутном и распрострањеном говору мржње, као и честим нападима.[464] И ЦЕДАW и Комитет УН за економска, социјална и културна права позивају државу да предузме мере у циљу превазилажења дискриминације Рома у остваривању права,[465] Декада Рома је истекла, а јануара 2015. се помиње нови процес "Друга декада".[466]

Стратешка документа

Питања која се тичу Рома и Ромкиња обрађена су у више појединачних стратегија,[467] а *Стратегија за побољшање положаја Рома и НАП* (2009-2011. године) укључили су једно поглавље о положају Ромкиња. Реализација ових мера наилази на низ

[463] Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area (MC.DEC/3/03 Annex); OSCE Ministerial Council Decision 4/13, Enhancing OSCE efforts to implement the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, with a Particular Focus on Roma and Sinti Women, Youth and Children, OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings (MC.DEC/2/03 Annex), OSCE Strategic Framework for Police-Related Activities (PC.DEC/1049 Annex), 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality (MC.DEC/14/04)

[464] Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равоправности за 2011. годину (2012), Београд.

[465] *Закључна запажања о другом периодичном извештају Србије (*мај 2014) Комитет УН за економска, социјална и културна права http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/ljudska-prava/konvencije/54-pakt-o-ekonomskim-socijalnim-kulturnim-pravima.

[466] Извор: http://www.ligaroma.org.rs/images/stories/saopstenja/SKRUG_Second_Decade.pdf.

[467] Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, „Сл. гласник РС, 27/09", Стратегија за смањење сиромаштва, Национална стратегија за избегла и расељена лица, Стратегија за управљање миграцијама, Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, Стратегија за реинтеграцију повратника по споразуму о реадмисији, Стратегија борбе против трговине људима Републике Србије, итд.

проблема, некоординисаност између надлежних органа, одсуство механизама праћења и извештавања о резултатима, неусклађеност са локалним документима, неукључивање Ромкиња у процес доношења локалних стратегија, недостатак буџетских средстава за примену НАП недостатак конзистентне политике мера афирмативне акције (осим одређених мера у области образовања и запошљавања),[468] а мере предвиђене овим документима за Ромкиње и друге вишеструко дискриминисане групе жена за њихово укључивање у процесе доношења одлука углавном нису испуњене.[469]

Учешће Ромкиња у процесу доношења одлука

Ромкиње су готово у потпуности искључене из процеса доношења одлука и политичког живота у Србији. Ипак, ангажовале су се у активизму на локалном нивоу и ојачале су као део "женског покрета" – основале су Ромску женску мрежу Србије у децембру 2004. године.[470]

Државне институције углавном извештавају да не воде евиденцију запослених према националној припадности, те је тешко говорити о заступљености Рома и Ромкиња у јавном сектору. Министарство унутрашњих послова (МУП) није извршило препоруке заштитника грађана и предузело мере како би припадници националних мањина, као и друга лица која, поред држављанства Републике Србије имају и друго држављанство, могли да буду кандидати за полицијску обуку и да заснују радни однос у Министарству.[471] Од недавно, региструју се позитивне активности Канцеларије за људска и мањинска права и МУП.[472] У Министартву одбране и Војсци Србије запослено је 0,19% Рома, а нема Ромкиња.[473]

Образовање

[468] *Ромкиње проговарају – Извештај из сенке упућен Комитету за укидање дискриминације жена за разматрање на 55. Седници*, (2013) Ромска женска мрежа Србије, БИБИЈА, Ромски женски центар.
[469] *Мониторинг јавних политика: ефекти Декаде Рома на положај Ромкиња у Републици Србији*, (2014), БИБИЈА Ромски женски центар, Београд.
[470] Исто.
[471] *Редован годишњи извештај Заштитника грађана о раду за 2014. годину* (2015), Београд.
[472] Пројекат који је подржала Канцеларија за људска и мањинска права, а спровела Полицијска асоцијације „Европски полицајци Ромске националности и Центар за истраживање јавних политика.
[473] Овај проценат се односи на запослене и у Министарству и у Војсци и већи је од процента професионалних војних службеника који су се изразили као Албанци, Бошњаци, Власи, Буњевци, Словенци, Румуни, Италијани, Немци.

Ромска женска мрежа истиче да многе Ромкиње, нарочито девојчице не остварују право на предшколско и основно образовање. Ромска деца су и даље дискриминисана у образовању, а претходних година су забележени и случајеви сегрегације. Само 6% деце из ромских насеља узраста од 3-4 године похађа програме предшколског образовања, само 69% деце узраста за полазак у школу похађа први разред основне школе, а тек 22% деце узраста 14-18 година похађа средњу школу.[474] Посебно изражен проблем представља „испадање из образовног процеса“ (*дроп-оут*) ромских девојчица (обично између 11 -12 године живота), рана удаја и рађање деце (половина ће родити дете пре навршене осамнаесте године). Надлежне институције немају адекватну стратегију за санирање овог проблема: казне за родитеље чија деца не иду редовно у школу показују се неефикасним и контрапродуктивним, а активно учешће ромске породице у школовању женске деце требало би да буде једна од основних мера, укључујући и одговарајућа финансијска средства.[475] Ромкиње показују забринутост за одгој и васпитавање деце и са тим повезане претње (безбедност деце у школама и вршњачко насиља), али и проблем односа наставног и васпитног особља које или неадекватно реагује, или и само дискриминише ромску децу.[476]

Запошљавање

На евиденцији Националне службе за запошљавање (НСЗ) на крају 2013. године биле су 22.102 особе ромске националности, од којих 46% жене (2,9% укупног броја незапослених лица). Од укупног броја пријављених, неквалификовано је 89,8%, са средњим стручним образовањем је 9,8%, док је само 85 особа (0,4%) са вишим и високим образовањем.[477] Неповољном положају ромске популације на тржишту рада (ниско плаћена и привремена занимања) доприносе низак ниво образовања и стручне обуке, али и дискриминација потенцијалних послодаваца. Већина програма НСЗ захтева одређену стручност и професионалне вештине, па и када се даје предост, Ромкиње не испуњавају

[474] *Истраживање вишеструких показатеља (МИЦС) – Србија 2014*, УНИЦЕФ и Републички завод за статистику: http://www.unicef.org/serbia/Srbija_2014_MICS_Rezime.pdf .
[475] Мониторинг јавних политика, (2014), БИБИЈА Ромски женски центар.
[476] *Ромкиње и Роми и реформа сектора безбедности у Републици Србији: Како Ромкиње и Роми опажају властиту безбедност и рад институција сектора безбедности*, (2014), Центар за истраживање јавних политика, Београд.
[477] *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*, (2014), Влада РС.

услове потребне за укључивање у ове програме. Пораст сиве економије појачава експлоатацију и дискриминацију жена, укључујући и Ромкиње.

Здравствена заштита

Здравствена заштита и даље је недовољно доступна Ромкињама,[478] укључујући стручну помоћ при порођају и у пренаталној заштити, због чега је смртност деце у ромским насељима значајно виша него код опште популације, а нарочито када су мајке без образовања. Употреба контрацептивних средстава је на ниском нивоу.[479] Од 2008. године Министарство здравља (као пројектну активност финансирану из донаторских средстава) запошљава 75 здравствених медијаторки у 59 општина у Србији, чији је задатак да буду посреднице између ромске заједнице и здравствених установа, што је битно унапредило здравствени статус ромске популације (здравствену евиденцију, кућне посете, здравствено осигурање, избор лекара, гинеколога, вакцинисање деце и одраслих), а помоћ породицама обезбеђена је путем новчане социјалне помоћи, дечијег додатка, једнократне помоћи или другим видовима.[480] Женске Ромске организације изражавају забринутост око несигурног статуса ромских здравствених медијаторки (немају стални радни однос, финансирају се из пројеката), број медијаторки је далеко нижи од потребног (у неким општинама са већим бројем Рома нема медијаторки), а потребне су и допунске обуке о родним питањима.

Становање

Животни услови у многим ромским насељима у Србији изузетно су неадекватни, а недостаје чак и најосновнија инфраструктура (грејање и изолација, канализација, текућа вода). Становање многих Рома у правном смислу нема трајан карактер, а заједнице су често веома удаљене од јавних служби и могућности за образовање и запошљавање. Лоши услови живота више погађају жене које у кући бораве дуже него мушкарци, те су оне више изложене здравственим ризицима.[481] Од априла 2009. до маја 2012, извршено је 17

[478] Редован годишњи извештај Заштитника грађана о раду за 2014. годину (2015), Београд.
[479] *Ромкиње проговарају – Извештај из сенке упућен Комитету за укидање дискриминације жена за разматрање на 55. Седници*, (2013).
[480] Четврти симпозијум здравствених медијаторки – Изазови и достигнућа у раду здравствених медијаторки (2014), Министарство здравља РС.
[481] Писани коментари Европског центра за ромска права, Бибије, Еуреке и Женског простора на разматрање CEDAW комитету за 38. заседање, 2007. доступно на http://www.errc.org/cms/upload/media/03/7D/m0000037D.pdf .

присилних исељења Рома (укључујући и девојчице, старе, трудне и болесне жене) из неформалних насеља у Београду на сегрегиране и изоловане локације.[482]

Насиље према Ромкињама

Осим насиља према женама у породици, Ромкиње су изложене и другим врстама „обичајних пракси“, као што су рани и уговорени бракови, продаја невесте. Нема свеобухватног истраживања о распрострањености насиља према Ромкињама, а подаци ОЦД указују на то да 75% Ромкиња изјављује да су биле жртве насиља у породици у неком периоду свог живота,[483] које се ретко пријављује институцијама и од којих се добија слаба подршка, јер не верује женама и насиље приписују “ромској традицији и начину живота”. Ромкиње немају поверење у институције (пре свега у центре за социјални рад), недовољно су информисане о услугама и видовима помоћи.[484] Специјализовану услугу СОС телефона на ромском језику пружају ромске женске ОЦД, али је њихова одрживост упитна, јер немају сталност финансирања ни од државе ни од локалне самоуправе, али и због захтевних процеса лиценцирања. Подаци о малолетним и уговореним браковима, као и о пракси продаје невеста, су алармантни: 43% жена старости 15-19 година су удате, а још већи је број код жена из најсиромашнијих домаћинстава и ниским образовањем (52%).[485] Иако је Националном стратегијом предвиђено обезбеђивање ефикасних механизама за препознавање, превенцију и решавање овог проблема, нема помака, а оваква пракса (често) и даље је институционално прихваћена као „традиција код Рома“ која не може и не треба да буде спречавана.[486]

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Повећати учешће Ромкиња у јавном и политичком животу на свим нивоима.**
- **Потребно је обезбедити координацију мера и рада надлежних органа и установа на националном и локалном нивоу, као и практичну примену прописа и стратешких докумената, да би се постигли бољих ефеката у**

[482] *Сенка над Србијом - Извештај из сенке невладиних организација за 55. заседање Комитета CEDAW 2013.*
[483] Мониторинг јавних политика (2014), БИБИЈА Ромски женски центар.
[484] Исто.
[485] *Истраживање вишеструких показатеља (МИЦС) – Србија 2014*, УНИЦЕФ и Републички завод за статистику.
[486] *Ромкиње проговарају – Извештај из сенке упућен Комитету за укидање дискриминације жена за разматрање на 55. Седници, 2013.*

примени. Нужно је обезбедити буџетска средства за спровођење мера и активности за унапређивање положаја Ромкиња.

- **Развити мере за повећање приступа образовању ромске деце и одраслих, укључујући проширење програма и обуке „педагошких асистената“ у вези са темама родне равноправности и специфичним проблемима ромских жена и девојчица. Развити стратегије за превенцију дискриминације и сегрегације ромске деце у образовном систему. Организовати систематско праћење корисница мера афирмативне акције у образовању. Обезбедити анализу све мере и њихових ефеката кроз спољну, независну евалуацију.**
- **Прилагодити програме мера активног запошљавања како би боље одговорили на потребе Ромкиња и успоставити ефикасан систем праћења и евалуације ефеката ових мера.**
- **Обезбедити сталност ангажовања и повећати број ромских здравствених медијаторки. Организовати додатне обуке за медијаторке у вези са питања родне равноправности. Организовати програме подизања свести за ромске жене и девојчице о репродуктивним правима и планирању породице.**
- **Унапредити информисање и успоставити доступне услуге које се пружају на ромском језику, укључујући повећање свести свих пружалаца услуга у јавном сектору о специфичним проблемима са којима се срећу Ромкиње са искуством насиља.**
- **Успоставити механизме од стране надлежних институција на националном и локалном нивоу за праћење и спречавање случајева присилних и уговорених бракова, веридбе малолетника, „продаје невесте“ и других штетних обичајних пракса, у складу са стандардима Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља према женама и насиља у породици.**

Медији

У медијима доминира изразито стереотипна слика о женама, што је показатељ уврежених представа друштва о женама, али и начин на који се успостављају културне вредноси и социјални односи. Укорењеност традиционалних, патријархалних стереотипа у вези са улогом и обавезама жена и мушкараца у породици и у заједници ревитализује се с повратком ретроградних политичких снага.[487] У представљању жена медији се служе стереотипима, од "симболичког искључивања", до "гетоизације" женских искустава и интересовања.[488] Штампани медији су још увек стриктно подељени на озбиљну (мушку) штампу (важне политичке и друштвене теме) и ревијалну (женску) штампу (лаке друштвене теме и породица). Најважнији женски јавни ангажман је забављачки. Жена мора да правда своје појављивање и успешност изван очекиваних женских тема (начином помирења "каријере и породице").[489]

Кад је реч о извештавању о случајевима насиља према женама, карактеристично је непрепознавање "хегемонистичког маскулинитета као главног узрока родно заснованог насиља".[490] Уочљиви су покушаји релативизације одговорности/кривице и умањивање размера злочина које су починили мушкарци, као и проблематизовање "доприноса" жртве. Извори информација медијског извештавања су ћешће породица и суседи, него надлежне институције, а и када јесу, не проблематизује се њихова одговорност. На тај начин се пропушта учешће медија у континуираном праћењу рада јавних служби, али и јавни притисак да се промовише одговорност државе.[491] У недавном случају (2015.) након ријалити емисије ДНК (на ТВ Пинк – национална фреквенција) у којој је на иницијативу учесника утврђивано очинство његове малолетне деце, он је брутално на смрт претукао своју супругу са којом је гостовао у емисији. Многобројне ОЦД су петицијом тражиле укидање емисије, а Мрежа жене против насиља поднела је Републичкој радиодифизној акенцији (РРА) притужбу са захтевом за укидањем емисије и одузимањем националне

[487] Вишњић, Ј., (2012), „Киллинг ме софтлу": Извештавање штампаних медија о женама жртвама насиља, Генеро – часопис за феминистичку теорију и студије културе, 16/2012, Центра за женске студије и Факултет политичких наука, Београд.
[488] Миливојевић, С., Жене и медији: стратегије искључивања, доступно на: http://web.fmk.edu.rs/files/blogs/2010-11/MI/Med_kul_razl/Snjezana_Milivojevic.pdf.
[489] Исто.
[490] Мршевић, З., (2014). Медијско извештавање о насиљу над женама у 2013. У Годишњи извештај Опсерваторије за праћење насиља према женама 2013, Мрежа жене против насиља и Мрежа за Европки женски лоби, Београд.
[491] Вишњич, Ј., (2012).

феквенције емитеру. Ни након три месеца није стигао одговор РРА. У медијима су се појавиле неформалне информације да је притужба одбијена.[492]

Широко су распрострањени и негативни стеротипи према женама на позицијама моћи, као и према женама из маргинализованих друштвених група, Ромкињама, женама са инвалидитетом, женама које живе са ХИВ/АИДС, лезбејкама, неудатим и женама без деце. С тим у вези ЦЕДАW је препоручио држави Србији да унапреди стање у вези са стереотипима према женама као услову уживања њихових права (ст. 20 и 21).

ПРЕПОРУКЕ ЖЕНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЈА:

- **Обезбедити ефикасну примену постојећих законских прописа и Кодекса новинарског извештавања, како би се спречила дискриминација и искључивање жена, посебно из вишеструко маргинализованих група.**
- **Активном сарадњом између медијских уредника, новинара, механизама за родну равноправности и ОЦД подстицати медије да промовишу нестереотипни имиџ жена и мушкараца и да користе родно осетљив језик.**
- **У извештавању о насиљу према женама обезбедити потпуну заштиту приватности жртве и сведока кривичних дела и унапредити разумевање појаве како би се избегле предрасуде и оправдавање насиља и секундарна виктимизација жртве.**

4.3. Коментари Координационог тела Владе Републике Србије за родну равноправност

ПРЕГЛЕД СТАЊА РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
(из припреме и радног материјала страгегијског документа РС о родној равноправности за период 2016-2020)

[492] Мрежа жене против насиља, http://www.zeneprotivnasilja.net.

ПРЕДУЗЕТНИШТВО

У последњих неколико година, Министарство привреде са мрежом институција за подршку предузетништву реализовало је више различитих пројеката подршке женском предузетништву кроз доделу бесповратних средстава усмерене на подршку за отпочињање бизниса, унапређење конкурентности, иновативности, подршку извозу и брзорастућим предузећима, унапређена је нефинансијска подршка женским предузећима, покренута је медијска промоција предузетништва жена са примерима успешних предузетница. Спроведени су и бројни донаторски програми, а држава је сарађивала како са Мрежом амбасадора предузетница Европске уније (2010-2012) тако и са Менторским програмима за женско предузетништво (2012-2013) и многим невладиним удружењима. У 2012-2013 организовано је низ састанака и округлих столова на националном, регионалном и локалном нивоу уз представнике Владе, приватног и цивилног сектора, са јасним циљем информисања и саветовања о изради и спровођењу мера развоја промоције женског предузетништва.

Министарство привреде и национална агенција за регионални развој спроводе Програм стандардизованог сета услуга за микро, мала и средња предузећа и предузетнике који се од 2012. године реализује преко акредитованих регионалних развојних агенција (у даљем тексту АРРА). У 2013. години, од укупног броја полазника на обукама 49,45% су биле жене, а у 2014. години је овај број износио 48,54%. Фонд за Развој Републике Србије (ФЗР) је у 2012. години по први пут реализовао кредитну линију под повољним условима намењену подршци женском предузетништву.

У склопу нове Стратегије за подршку развоја малих и средњих предузећа, предузетништва и конкурентности за период од 2015. до 2020. године, коју је са Акционим планом Влада усвојила 26. марта 2015. године, посебан стуб Стратегије посвећен је женском предузетништву. У изради овог документа предузетнице су биле укључене преко својих удружења. Веома важну подршку женском предузетништву у претходном периоду жене су пружиле саме себи, односно кроз активности удружења жена предузетница, која су реализовала бројне тренинге, радионице, промовисале успешне примере кроз доделу награда. Постоји широк дијапазон јавних и цивилних организација

које пружају подршку женском предузетништву уз сарадњу са Министарством привреде. Ова сарадња ће бити настављена у оквиру повременог радног тела Владе, Савета за мала и средња предузећа, предузетништво и конкурентност чији је основни циљ да надзире и координира спровођење Стратегије за развој МСПП (Савет МСПП је основан 14. маја 2015. године).

Министарство надлежно за послове привреде и Агенција Уједињених нација за родну равноправност и оснаживање жена (UN Women) 2012. године су учествовали у реализацији Пројекта „Унапређење подршке женском предузетништву у Републици Србији“ у оквиру кога је сачињена „Полазна студија о предузетништву жена у Србији“[493], која даје увид у обим и карактеристике предузетништва жена у Србији. Полазна студија је допуњена извештајем „Родна анализа постојећих државних мера за подршку предузетништву у Србији“[494], у оквир које су по први пут са родног аспекта анализирани одабрани државни програми подршке предузетништву у Србији и дате препоруке за њихово унапређење.

Ове и друге студије[495] потврђују да још увек постоји изражен родни јаз у пословном сектору, те да институционални и нормативни оквир још увек није довољно укључио родну перспективу. Жене заузимају тек четвртину (25,80%) највиших позиција одлучивања у компанијама (позиције генералних директора и председника управних одбора), а чине нешто мање од трећине предузетника (31,70%). Посебно је мали удео предузетница које воде привредна друштва (само 19,60%). Налази истраживања указују на тенденцију да жене још теже напредују на највише руководеће положаје онда када нису једине власнице предузећа, односно када постоји више власника, а тиме и када постоји већа конкуренција са колегама за највише управљачке положаје. Подаци указују да су предузећа на чијем се челу налазе жене теже одржива, односно, одликује их већа стопа гашења. Родни јаз се јавља и у погледу секторске структуре предузетништва жена и

[493] Бабовић, М. (2012), *Полазна студија о предузетништву жена у Србији*, Београд: Програм Уједињених нација за развој
[494] Авлијаш, С. (2012), *Родна анализа одабраних државних мера за подршку предузетништву у Србији*, Београд: Програм Уједињених нација за развој
[495] Бабовић, М. (2014), *Положај жена у бизнис сектору у Србији - студија*, Београд: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

мушкараца. Жене се чешће окрећу трговини – чак 40% предузетница води предузеће у оквиру овог сектора. Перцепције родно специфичних проблема показују да је 20,60% активних предузетница искусило различит третман у односу на мушке колеге, а 76% их сматра да се жене не прихватају и не схватају озбиљно у послу. Неповољни положај жена у пословном сектору резултат је веће оптерећености жена бригом о породици и домаћинству и различитих форми дискриминације и родних предрасуда. Жене поседују и мање некретнина регистрованих на своје име, што им отежава добијање кредита услед недостатка средстава обезбеђења.

ПОЉОПРИВРЕДА И СЕЛО

Жене у сеоским подручјима чине једну од најугроженијих група у погледу једнаких могућности остваривања људских права у свим областима јавног и приватног живота, од могућности да равноправно учествују на позицијама моћи и одлучивања у држави, заједници и породици, до приступа здравственим, образовним, социјалним и другим услугама, финансијама и другим ресурсима[496]. Кућни рад, брига о деци и старима готово се у потпуности препушта њима. Уз интензивни рад у пољопривреди, то им поставља велика радна оптерећења. Стил живота жене на селу је претежно традиционалан и патријархалан и тиме су двоструко маргинализоване, зато што су припаднице руралних пољопривредних домаћинстава и зато што унутар економске и породичне организације домаћинства имају ограничен приступ како приходима тако и самом одлучивању. Оне најчешће не одлучују о пољопривредној производњи. Родне имовинске неједнакости су веома изражене. Куће у којима живе жене су у 88% у власништву мушкараца, не поседују земљу у 84% случајева и готово да не поседују средства за пољопривредну производњу. Жене чине 55% незапосленог руралног становништва и 74% неплаћених помажућих чланова пољопривредних газдинстава. Знатно су мање покривене пензијским и здравственим осигурањем у односу на мушке чланове домаћинства. Овакав положај им повећава ризик од сиромаштва.

[496] Богданов, Н., Томановић, С., Цвејич, С., Бабовић, М. И Вуковић О. (2011),*Приступ жена и деце услугама у руралним областима Србије и предлог мера за унапређење стања,* Београд: SeCons

Лошем квалитету живота жена на селу доприноси и отежан приступ услугама здравствене заштите. Доступност здравствених услуга је оскудна, сведена на елементарну санацију здравствених проблема, а 9% жена немају здравствено осигурање. Покривеност сеоског подручја здравственим установама је незадовољавајућа, те већина жена мора да путује у град ради специјалистичких прегледа и куповине лекова, што за њих представља превелик трошак у новцу и времену. Из ових разлога здравље многих жена на селу је угрожено. У довољној мери нису доступне ни друге услуге, као што су образовне услуге, услуге социјалне заштите, услуге које јачају економски потенцијал становништва и оне од значаја за социокултурну партиципацију. Последично, економски и креативни потенцијал жена на селу није довољно искоришћен, док су оне изложене високом степену економске, физичке и социјалне несигурности. Врло често су вишеструко дискриминисане. У посебно тешком положају су припаднице додатно маргинализованих група, као што су Ромкиње, старије жене, жене са инвалидитетом и неписмене жене. Узроци су у тврдо укорењеним партијархалним родним улогама и стереотипима, те недовољној бризи државе о овој групи становништва.

Последњих година остварен је одређени напредак у предузимању мера за побољшање економског и социјалног положаја сеоског становништва, посебно жена. Министарство надлежно за послове пољопривреде је 2009. године усмерило путем конкурса подстицајна средства са циљем смањења незапослености руралног становништва, претежно жена, што би се одразило на повећање прихода пољопривредног газдинства. Са истим циљем 2010. године донета је Уредба о коришћењу средстава за подршку развоја непољопривредних активности на селу за 2010. годину („Службени гласник РС“, број 17/10). Њоме је било предвиђено да удружења могу да остваре право на подстицајна средства за пројекте који су истовремено усмерени за набавку репроматеријала и запошљавање жена из сеоских подручја, у области послова домаће радиности, ако испуњавају између осталих и услов: о ангажовању минимум пет жена чланова удружења на период од најмање 6 месеци ради остваривања циљева за које је основано. Удружења жена су била посебно стимулисана за пријављивање ради остваривања овог права. Подстицајне мере за сеоске жене предвиђене су и Уредбом о условима и начину коришћења подстицаја за подршку руралном развоју кроз инвестиције

у пољопривредна газдинства за производњу поврћа, житарица, индустријског биља, као и инвестиције за набавку основног стада у сточарској производњи за 2010. годину („Службени гласник РС“, број 15/10), као и Уредбом о условима и начину коришћења подстицајних средстава за рурални развој кроз инвестиције у пољопривредна газдинства за производњу млека и меса у 2010. години („Сл. гласник РС“, бр. 15/2010, 33/2010 и 59/2010). У оквиру конкурса за подршку воћарској производњи који су спроведени за 2012. и 2013. годину од 340 финансираних пољопривредних произвођача, 53 су биле жене (15,59%). 2013. године донет је Правилник о подстицајима за унапређење економских активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима („Сл. Гласник РС“, број 81/2013). У складу са наведеним правилником жене приликом рангирања добијају додатних 10 бодова.

У временском раздобљу 2013-2015. најизраженији је пораст учешћа некомерцијалних пољопривредних газдинстава (ПГ) чији носиоци су жене у укупном броју некомерцијалних ПГ, и то за чак 102,3% у 2015. у односу на 2013. годину. При томе, укупан број ове категорије домаћинстава чији су носиоци жене повећан је у 2014. у односу на 2013. за 34%, односно са 16.889 у 2013. на 22.634 ПГ у 2014. години.

Удео ПГ који могу да остварују право на субвенције (активних + комерцијалних), а чији носиоци су жене у укупном броју ове категорије пољопривредних газдинстава показује врло скромну тенденцију раста у 2015. у односу на претходну 2014. годину, за свега 1,8%, док је у апсолутном износу овај број домаћинстава повећан са 72.754 у 2014. на 78.977 ПГ у 2015. години, односно за око 9%.

Као посебно значајна карактеристика са становишта могућности коришћења права на субвенције у пољопривреди и руралном развоју од стране пољопривредних газдинстава чији носиоци су жене, може се истаћи чињеница да од укупног броја уписаних ПГ чији носиоци су жене, више од половине ових газдинстава (активних + комерцијалних) се разврставају у ову категорију (око 60%). При томе, укупан број ових ПГ која могу остварити право на коришћење субвенција остварује пораст како у апсолутном тако и у релативном смислу. Наиме, укупан број ове категорије домаћинстава чији носиоци су

жене се са 72.754 у 2014. повећао на 78.977 ПГ у 2015. години, односно са 55,9% у 2014. на 60,3% у текућој 2015. години.

Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024 даје приказ стања родне равноправности у руралним подручјима и то у домену економског учешћа међу руралном популацијом. Међу женама је мање учешће активних лица, мање запослених и мање оних које раде ван пољопривреде, него међу мушкарцима. Из перспективе регионалних разлика, уочава се да је у АП Војводини незнатно мање учешће незапослених лица међу женама него међу мушкарцима, што не значи и да је њихов економски положај бољи, будући да су мање од мушкараца запослене у непољопривредном сектору, мање ангажоване у пољопривреди и у изразито већем броју неактивне. Знатно је неповољнији положај жена у Јужној и Источној Србији, где су родне разлике посебно снажно испољене у свим сегментима тржишта рада. Стварање повољних услова за живот и рад младих и њихово задржавање у руралним срединама, обезбеђење активнијих радних места и једнаких могућности за њихове породице, један је од основних циљева политике. У процесу креирања мера подршке руралном развоју у оквиру *IPARD II (Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development)* програма за период 2014-2020 укључени су принципи родне равноправности. Критеријуми за избор дају приоритет предузетницама, а програм ће обезбедити укључивање организација руралног женског становништва у процес израде локалних стратегија руралног развоја кроз партнерства Локалних акционих група (ЛАГ) као и примену принципа родне равноправности у управним одборима ЛАГ. Посебно ће се пратити у којој мери су жене које управљају пољопривредним газдинствима и предузећима користиле мере подршке овог програма као и колики је његов утицај на родну равноправност. Активности у вези са информисањем и промоцијом ће такође имати за циљ равноправно учешће жена и мушкараца.

У припремљеном Предлогу Националног програма руралног развоја Републике Србије за период 2015-2020 се у оквиру предвиђених мера у критеријумима селекције, предност даје предузетницама односно женама носиоцима пољопривредног газдинства, с обзиром на податке који указују на испољавање родне неједнакости кроз неравнотежу у обављању руководећих и извршних послова на газдинству (удео жена носилаца

газдинства, на чије име функционише газдинство је свега око 17%, а још је ниже њихово учешће у својству управника, односно доносиоца одлука у погледу организовања пољопривредне производње на газдинству -16% и стално запослене радне снаге на газдинству -14,8%; највећи удео неформално ангажоване радне снаге у обављању пољопривредних послова такође чине жене -63%).

УВОЂЕЊЕ РОДНЕ ПЕРСПЕКТИВЕ У СВЕ ПОЛИТИКЕ И ПРОГРАМЕ

Усвајањем Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности (2010-2015), Република Србија се определила за вођење усклађене политике у циљу интегрисања родне равноправности у све области деловања институција система. У том погледу предузимане су активности везане за родно одговорно буџетирање. Од 2008. године реализован је значајан број пилот пројеката у овој области. Пројекти су реализовани на свим нивоима, националном, покрајинском и локалном, од стране различитих актера, како органа управе тако и женских невладиних организација, најчешће уз подршку *UN Women.* Уз подршку овог Фонда, у низ градова су реализовани семинари обуке представника/ца локалне власти о родно одговорном буџетирању.

Најсистематичнији рад на интегрисању родне равноправности у јавне политике остварен је у оквиру Покрајинске владе и њиме координира Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова у сарадњи са Покрајинским секретаријатом за финансије. Због постигнутих резултата у оквиру ове родно буџетске иницијативе, рад Покрајинског секретаријата је препознат као пример добре праксе од стране Уједињених нација и као такав је уврштен у глобалну збирку добрих пракси у остваривању Миленијумских циљева развоја као једини пример из целог региона.

Од недавно се и Министарство финансија активно укључило у родно буџетску иницијативу. Реализацијом пилот пројеката постигнути су значајни резултати у различитом обиму на различитим нивоима:

- Повећано је интересовање за питања интегрисања родне равноправности у јавне политике и нарочито буџете,
- Изградња капацитета различитих актера запослених у управи, чланице невладиних организација),
- Спроведене родне анализе одабраних програма чиме је унапређена свест о родном утицају јавних политика; израђене препоруке за њихово унапређење са становишта родне равноправности,
- Развијене су смернице за увођење родног буџетирања и практичне методологије за спровођење родно буџетских анализа,
- Предузети су кораци за увођење родне перспективе у буџетски документ (Упутство Покрајинског секретаријата за финансије из 2009. године, Упутство Министарства финансија из 2014. године),
- У Буџету АП Војводине за 2015. годину је, у оквиру преласка на програмски модел буџета дат преглед родних индикатора за програме и програмске активности које реализују покрајински органи.

Увођење програмског буџета пружа значајне могућности за интегрисање родног буџетирања у редован буџетски процес. Међутим, увођење родне перспективе у буџетски процес још увек није постала обавезна пракса за све буџетске кориснике и налази се и даље у фази пилот пројеката. Не постоји обухватан нормативни оквир за родно буџетирање. Често се не прикупљају родно осетљиви подаци о утицају јавних политика на положај жена и мушкараца и не спроводе родне анализе. Приликом креирања политика не ослања се у довољној мери на родно осетљиву статистику. Недовољна су знања и капацитети запослених у установама за рад у области родног буџетирања.

Републички завод за статистику посвећен је изградњи одрживог институционалног оквира родне статистике. Сва истраживања која спроводи и прикупља податке на нивоу лица садрже и одредницу пол, укључујући и новија истраживања која су усклађена са статистиком Европске уније (Анкета о радној снази, Анкета о приходима и условима живота, Истраживање о коришћењу времена и др.). Од 2005. године се на сваке три године публикују изабрани подаци по полу (публикација „Жене и мушкарци у Србији“). У

сарадњи са Европским институтом за родну равноправност у току је израда Индекса родне равноправности који треба да буде мерни инструмент за утврђивање стања положаја жена и мушкараца и родне равноправности у Републици Србији. Индекс родне равноправности ће бити направљен по узору на Европски индекс родне равноправности и садржаће домене који се односе на рад, новац, знање, време, моћ, здравље, неравноправност и насиље. Редовно и свеобухватно праћење и приказивање родно осетљивих података омогућава сагледавање стања у друштву у погледу родно засноване дискриминације, као и креирање, планирање и спровођење политика које су усмерене на отклањање неједнакости и унапређене положаја дискриминисаних група или појединаца/ки.

Многе институције и установе не воде родно разврстану статистику, па је стога тешко доћи до података о полној структури чланова управних и надзорних одбора (нпр. у институцијама културе, спортских савеза и удружења, медија). Унапређење родно осетљиве статистике и евидентирање родно разврстаних података у свим сферама јавног и политичког живота допринеће бољем сагледавању стања родне равноправности и оцењивању ефикасности политика и мера у овој области.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Република Србија је формирала механизме родне равноправности на свим нивоима власти: законодавне, извршне, као и независне надзорне механизме на националном, покрајинском и локалном нивоу. И поред непостојања координације међу њима, они су допринели успостављању нормативног и политичког оквира родне равноправности, укључујући област насиље над женама. На националном нивоу формирани су Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова као стално радно тело Народне скупштине (од 2003.), Савет за равноправност полова (од 2004.), Одсек за унапређење родне равноправности у оквиру Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (од 2014.). Координационо тело за родну равноправност, именовано је од стране Владе Републике Србије 30. октобра 2014. године са задатком разматрања свих питања и координисања рада органа државне управе у вези са родном равноправношћу. Заштитник

грађана[497] и Повереник за заштиту равноправности (формиран Законом о забрани дискриминације) у оквирима својих надлежности баве се питањима родне равноправности. Управа за родну равноправност је константно пратила и подржавала локалне механизме у иницијативама и спровођењу локалних Акционих планова.

На нивоу АП Војводине формирани су Одбор за равноправност полова Скупштине АП Војводине, Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова, Савет за родну равноправност и Завод за равноправност полова. У оквиру институције Покрајинског омбудсмана делује заменик/ца Покрајинског омбудсмана за равноправност полова.

Највеће достигнуће представља развијање свести о постојању законске обавезе за јединице локалне самоуправе да се уопште баве питањима родне равноправности. Повећано разумевање и свест о овој обавези може се видети кроз оснивање локалних механизама, задуживање лица за родну равноправност, и у мањем броју, усвајање Европске повеље о родној равноправности на локалном нивоу и Акционих планова за родну равноправност. Истраживање „Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција које је за потребе Сталне конференције градова и општина урадио Институт за социолошка истраживања крајем 2014. године показало је напредак у броју основаних локалних механизама за родну равноправност, и то, у односу на 2010. пораст са 53,20% на 90% општина, а у броју лица задужених за родну равноправност пораст у односу на 2010. годину са 32% на 71,20%. Остварен је минимални помак у разумевању родне равноправности као не само женске теме, већ развојног питања. Стална конференција градова и општина настојала је да своје активности координира са институцијама централног нивоа (Управа за родну равноправност, Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана, Канцеларија за људска и мањинска права), међународним организацијама (ОЕБС, *NDI, UN Women*) и организацијама цивилног друштва и женским организацијама како би се остварила синергија учинака и постигли максимални резултати.

[497] Закон о заштитнику грађана („Сл. Гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07)

Иако је пораст у броју механизама родне равноправности на локалном нивоу значајан, и даље постоје бројни изазови: улога ових тела није јасна, нису свуда активна, не остварују утицај. Лица се задужују за ову област на волонтерској бази, немају јасан опис послова које треба да обављају и врло ретко су на управљачким и утицајним позицијама у структури.

Мноштво нових закона и пре свега рационализација јавног сектора, одразиће се на постављање приоритета у локалним самоуправама. То може бити предност, јер се родна равноправност може наћи високо на тој листи, или недостатак уколико ова тема остане без ресурса. Ограничени ресурси и недовољна подршка политичких актера били су највећа препрека раду ових механизама на свим нивоима.