



Бранкица Јанковић
проф. др Ивана Крстић

**ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ
АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИХ ПРОПИСА:**

*Како прекознаћи случајеве
дискриминације преко органа
јавне власти*

Бранкица Јанковић
проф. др Ивана Крстић

ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИХ ПРОПИСА:

Како препознати случајеве
дискриминације пред органима јавне
власти

Београд, јун 2018.

**ПРИРУЧНИК ЗА СПРОВОЂЕЊЕ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИХ
ПРОПИСА: Како препознати случајеве дискриминације пред
органима јавне власти**

Издавач:

Повереник за заштиту равноправности

За издавача:

Бранкица Јанковић, повереница за заштиту равноправности

Ауторке:

Бранкица Јанковић
проф. др Ивана Крстић

Лектура:

Антигона Андонов

Дизајн и прелом:

Print Shop doo Beograd

Штампа:

Print Shop doo Beograd

Тираж

1000

Извор: локална база података COBISS.SR/NBS

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.412(497.11)

ЈАНКОВИЋ, Бранкица, 1973-

Приручник за спровођење антидискриминационих прописа : како препознати случајеве дискриминације пред органима јавне власти / Бранкица Јанковић, Ивана Крстић. - Београд : Повереник за заштиту равноправности, 2014 (Београд : Print Shop). - 190 стр. : илустр. ; 24 cm

“Пројекат: ‘Јачање локалних антидискриминационих капацитета и институционалних капацитета Повереника за заштиту равноправности’. Реализацију пројекта финансијски је подржала амбасада Краљевине Норвешке у Београду.” --> колофон. - Тираж 1.000. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-88851-39-8

1. Крстић, Ивана [аутор], 1975-

а) Дискриминација - Органи јавне власти - Спречавање - Србија - Приручници
COBISS.SR-ID 269474828

<-----

1



Пројекат: „Јачање локалних антидискриминационих капацитета и институционалних капацитета Повереника за заштиту равноправности“

Реализацију пројекта финансијски је подржала амбасада Краљевине Норвешке у Београду
<https://www.norway.no/en/serbia/>

САДРЖАЈ

Сви појмови употребљени у мушком граматичком роду обухватају мушки и женски род лица на која се односе

Уводне напомене	9
I. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИ ОКВИР	13
1. Уставни оквир	13
2. Међународно право	14
2.1. Уједињене нације - антидискриминациони стандарди.....	15
2.2. Европско антидискриминационо право	18
3. Законодавни оквир Републике Србије	21
3.1. Општи антидискриминациони закон	21
3.2. Посебни антидискриминациони закони	28
3.3. Остали закони	32
4 Стратешки антидискриминациони оквир у Републици Србији	41
II. КАКО ПРЕПОЗНАТИ ДИСКРИМИНАЦИЈУ У ПРАКСИ?	45
1. Узроци дискриминације (друштвени контекст)	45
2. Кључни резултати истраживања односа грађана и грађанки према дискриминацији у Србији	55
2.1. Кључни резултати истраживања односа органа јавне власти према дискриминацији.....	56
3. Шта се подразумева под дискриминацијом?	58
3.1. Неоправдано прављење разлике.....	59
3.2. До разликовања може доћи чинидбом или пропуштањем	61
3.3. Последице дискриминације	65
3.4. Лица према којима се спроводи дискриминаторски акт	70
3.5. Начин на који се врши дискриминација	72
3.6. Дискриминација је заснована неком личном својству	72

4. Како препознати облике дискриминације?	88
4.1. Непосредна дискриминација	88
4.2. Посредна дискриминација.....	93
4.3. Повреда једнаких начела.....	96
4.4. Узнемиравање и понижавајуће поступање.....	104
4.5. Забрана позивања на одговорност	106
4.6. Говор мржње	109
4.7. Удруживање ради вршења дискриминације	111

III. УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СПРОВОЂЕЊУ

АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИХ ПРОПИСА

1. Законски оквир за поступање локалне самоуправе	114
2. Улога локалне самоуправе одређена у стратешким документима	122
3. Улога локалне самоуправе у предузимању посебних мера	127
4. Сарадња локалних власти и Повереника за заштиту равноправности	135

ПРИЛОЗИ

КРАТАК ПОДСЕТНИК: КАКО ПРЕПОЗНАТИ ДИСКРИМИНАЦИЈУ У СВАКОДНЕВНОМ ПОСТУПАЊУ.....

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ НА ПОЗИЦИЈАМА ОДЛУЧИВАЊА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Анализа Повереника за заштиту равноправности (интегрална верзија)

1. Увод	151
2. Релевантни правни и стратешки оквир	153
3. Анализа	159
3.1. Методологија	159
3.2. Налази анализе	160

ПОЈМОВНИК

А - АФИРМАТИВНЕ (ПОСЕБНЕ) МЕРЕ	179
В- ВИКТИМИЗАЦИЈА	179
Г - ГЕЈ	180
Е - ЕЈБЛБОДИЗАМ	181
Е - ЕЈЦИЗАМ	181
И - ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЈА	181
И - ИСЛАМОФОБИЈА	182
К - КСЕНОФОБИЈА	182
Л - ЛГБТ, ЛГБТИ, ЛГБТТИАQ	183
М - МАРГИНАЛИЗАЦИЈА	183
М - МОБИНГ	184
О - ОСОБЕ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	184
П - ПОЛ	185
Р- РОД	186
Р- РОДНО СЕНЗИТИВНИ ЈЕЗИК	186
Р - РАСИЗАМ	187
С- СЕГРЕГАЦИЈА	187
С- СЕКСИЗАМ	187
С - СЕКСУАЛНА ОРИЈЕНТАЦИЈА	188
С- СИТУАЦИОНО ТЕСТИРАЊЕ	188
Т - ТРАНСРОДНОСТ И ТРАНСПОЛНОСТ	189
У - УРОДЊАВАЊЕ (GENDER MAINSTREAMING)	190

Уводне напомене

Принцип једнакости и забране дискриминације у савременом српском друштву представља један од основних постулата државног и друштвеног уређења и као такав уткан је у правни поредак Републике Србије.

Република Србије је, схватајући значај сузбијања дискриминације и поштовања и примене принципа равноправности за несметани развоју друштва у свим његовим аспектима, у протеклих неколико година успоставила ваљан правни оквир и институције за заштиту од дискриминације, уз поштовање свих међународних стандарда и уз ослањање на примере из међународноправне и упоредноправне праксе. У овом систему заштите, најзначајније место припада институцији Повереника за заштиту равноправности, која представља централни национални, независни и самостални државни орган за заштиту од дискриминације. Успостављањем ове институције управо је и заокружен систем правне заштите од дискриминације.

Поред Повереника за заштиту равноправности традиционално функционише и судска грађанскоправна заштита од дискриминације, са знањима и искуством у великој мери ојачаним носиоцима судске функције у држави. Након осам година пуне примене Закона о забрани дискриминације (донет 2009. године), у време настанка овог приручника, постоји велики број носилаца правосудних функција који са много више знања и искуства поступају у области антидискриминационог права. Данас је за поштовање и унапређење равноправности, као и за пружање помоћи у заштити од дискриминације лицима или групама

лица којима је ова помоћ потребна, знатно веће интересовање дипломираних правника и правница у органима јавне власти, али и у јавним и приватним компанијама и организацијама цивилног друштва. На ову позитивну тенденцију указују бројни релевантни подаци, пре свих број притужби и тужби, број обука и лица која су прошла адекватне обуке за примену антидискриминационих прописа, али и истраживања, од којих ће последње актуелно из 2016. године бити представљено у овом приручнику.

Поменуто истраживање, али и сви релевантни подаци, показују да се начело једнакости и забране дискриминације свакодневно крши како у Србији, тако и у многим државама са развијеним институцијама и стабилним политичким системима. Такође, карактеристично је и да степен кршења права на равноправност није у корелацији са економским развојем једног друштва, упркос често распрострањеном мишљењу да се у економски развијенијим друштвима људска права крше у мањој мери. Искуство показује да је реално стање другачије и да је за успешно спречавање дискриминације, поред ваљаног правног оквира и јаким институција, неопходно да разумевање и прихватање других и другачијих постану заједничке и општеприхваћене друштвене вредности, јер је без њих тешко могуће постићи друштвену, економску и политичку стабилност и просперитет.

Дискриминација је, како ће бити илустровано у овом приручнику, недопуштено разликовање и неједнак третман према људима на основу неког њиховог личног својства, а има бројне облике и начине испољавања. Најчешћи облици испољавања биће и приказани са примерима из праксе. Дискриминацији су изложени појединци и одређене друштвене групе, али су последице дискриминације такве да често погађају читаво друштво, поткопавајући саме његове темеље.

Овај приручник је првенствено намењен представницима органа јавне власти, јер дискриминација пред органима јавне власти јесте посебан случај дискриминације препознат и

Законом о забрани дискриминације. У смислу овог закона, под органима јавне власти означава се не само државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, већ и јавно предузеће, установа, јавна агенција и друга организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и свако правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу, Република, аутономна покрајина или локална самоуправа. Сагласно наведеном, и круг потенцијалних „кршилаца” одредаба овог закона веома је широк.

Примена закона и поштовање начела једнакости у овом случају подразумева пре свега обавезу државе и њених представника да се уздрже од недозвољеног прављења разлике на основу личног својства лица или групе лица. Имајући у виду да су запослени у органима јавне власти правно одговорни у складу са посебним законима којима се уређују њихова права и обавезе, Закон дефинише дискриминаторско поступање службених и одговорних лица у органима јавне власти као тежу повреду радне дужности, што са собом повлачи и одговарајуће теже облике санкција и других мера које се против њих могу предузети.

Дискриминација може бити заснована на различитим личним својствима, која су стварна или само претпостављена. Дискриминација се може се испољити у различитим областима друштвеног живота и може је **извршити свако** - шалтерски радник, запослени у државном органу, органу локалне самоуправе, јавној служби и сл., **може се десити било где** - на послу, у школи, на факултету, у болници, на стадиону, у градском превозу... и може се десити било коме - **појединцима, групама људи, али и правним лицима**. Лице које дискриминише у једној друштвеној ситуацији, може у неким другим околностима бити дискриминатор, односно лице које чини дискриминацију.

Да би видљивост и препознатљивост феномена дискриминације била већа, кључан је континуирани рад на едукацији свих грађана и грађанки, а нарочито оних који су запослени у државној управи, у систему образовања, здравства, социјалне заштите и

инспекцијским службама и др, како би се обезбедило да правилно и уједначено тумаче и примењују антидискриминационе прописе, у складу са домаћим и међународним прописима и праксом, као и да развијају равноправност и толерантност у друштву.

Делотворна заштита грађана и грађанки од дискриминације, али и поштовање принципа једнакости пред законом, нису могући без познавања и уједначене и континуиране примене свих антидискриминационих прописа на свим нивоима, а посебно пред органима јавне власти од којих грађани и грађанке с пуним правом очекују познавање и примену прописа. Овај приручник је мала помоћ запосленима у поменутиим органима у примени прописа из њихове надлежности. Посебан акценат стављен је на примере из праксе Повереника како би се ова материја, која представља новину у правном и образовном систему, на најефикаснији и најбољи могући начин приближила онима којима је приручник намењен. Ова констатација не представља оправдање за непознавање или кршење прописа, већ је чиница и један од разлога за израду овог приручника.

” Сви ми, као грађани и грађанке, морамо да спречавамо неправедне поступке и немо посматрање, јер је улог – свет у коме сви ми живимо.

Хана Арент

I. ПРАВНИ И СТРАТЕШКИ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИ ОКВИР

” Када се усредсредите на нечију различитост, превидећете његову способност и јединственост. Када научите да људе прихватите и волите онакве какви јесу, подсвесно учите да и себе волите.

Ивон Пјер, активисткиња за људска права

1. Уставни оквир

Устав Србије¹ садржи широк каталог људских права и гарантује, као једно од основних начела, једнакост и забрану дискриминације.

Општа антидискриминациона уставна норма, односно члан 21. Устава проглашава да су „пред Уставом и законом“ сви једнаки, и да „свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.“ Поред ове одредбе, Устав садржи и члан 15. којим држава јемчи равноправност мушкараца и жена и опредељује се за развијање политике једнаких могућности. Исто тако, члан 76. јемчи припадницима националних мањина равноправност пред законом и забрањује било какву дискриминацију због припадности националној мањини.

¹ „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

Устав Републике Србије опредељује и место међународног права у нашем правном систему, одређујући да су међународни уговори које је потврдила Народна скупштина, део унутрашњег правног поретка и да су хијерархијски испод Устава, али изнад закона и подзаконских аката. Уставом се гарантује непосредна примена људских и мањинских права “зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима” (члан 18. став 2). Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. Другим речима, локални службеници треба да се придржавају међународних стандарда у свом свакодневном раду.

2. Међународно право

Први међународни инструмент који је дао каталог људских права и увео антидискриминациону клаузулу била је **Универзална декларација о људским правима** из 1948. године.² Овај документ је данас обавезујући за све државе и представља каталог минималних права која се морају признати сваком појединцу.

Декларација у својој Преамбули наглашава да је „признање урођеног достојанства и једнаких неоутуђивих права свих припадника људског рода темељ слободе, правде и мира у свету.“ Универзална декларација у члану 1. прокламује следеће: „Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима.“ Члан 2. став 1. даље гарантује сваком лицу једнакост у правима и слободама гарантованим овим инструментом, без икакве разлике по основу „ресе, боје, пола, језика, вероисповести,

² Резолуција А/RES/217, 10. децембар 1948.

политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или неког другог статуса.“ Поменута одредба уводи један модеран приступ у забрани дискриминације, тако што приликом набрајања личних особина на основу којих је забрањена дискриминација, изричито наводи најчешће основе за дискриминацију, али не затвара листу заштићених основа. Такође, члан 7. Универзалне декларације гарантује једнакост свих пред законом, као и право сваког лица на једнаку законску заштиту и то не само у случају дискриминације, већ и када постоји подстицање на дискриминацију.

Универзална декларација гарантује низ грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права и сва гарантована права морају се уживати у складу са забраном дискриминације. То су: право на живот, слободу и безбедност, забрану ропства и мучења и других облика злостављања, забрану дискриминације, забрану произвољног хапшења, притварања и протеривања, право на правично суђење, право на приватан и породични живот, слободу кретања, право на држављанство, право на склапање брака и заснивање породице, право на имовину, слободу вероисповести, изражавања и окупљања и удруживања, као и политичка права. Универзална декларација гарантује и право на социјално осигурање, право на рад и права која су у вези с радом, право на образовање и право на слободно учешће у културном животу заједнице.

2.1. Уједињене нације - антидискриминациони стандарди

Након Другог светског рата, донет је велики број међународних конвенција из области људских права. Данас укупно девет конвенција чине окосницу универзалне заштите људских права у оквиру Уједињених нација.

То су следеће конвенције:

- Пакт о грађанским и политичким правима (1966)³
- Пакт о економским, социјалним и културним правима (1966)⁴
- Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965)⁵
- Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (1979)⁶
- Конвенција против мучења и других свирепих, нехуманих и помижавајућих казни и поступака (1984)⁷
- Конвенција о правима детета (1989)⁸
- Међународна конвенција о заштити права радника миграната и чланова њихових породица (1990)
- Конвенција о правима особа са инвалидитетом (2006)⁹
- Међународна конвенција о заштити свих особа од присилних нестанака (2006)¹⁰

3 „Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори“, бр. 7/71. Након одрицања од континуитета са СФРЈ и давања сукцесорске изјаве, Република Србија је прихватила важење Пакта 12. марта 2001.

4 Исто.

5 “Службени лист СФРЈ - Међународни уговори”, бр. 31/67. Након одрицања од континуитета са СФРЈ и давања сукцесорске изјаве, Република Србија је прихватила важење Пакта 12. марта 2001.

6 „Службени лист СФРЈ» - Међународни уговори, бр. 11/1981. Након одрицања од континуитета са СФРЈ и давања сукцесорске изјаве, Република Србија је прихватила важење Пакта 12. марта 2001.

7 “Службени лист СФРЈ- Међународни уговори”, бр. 9/1991. Након одрицања од континуитета са СФРЈ и давања сукцесорске изјаве, Република Србија је прихватила важење Пакта 12. марта 2001.

8 “Службени лист СФРЈ - Међународни уговори”, бр. 15/90 и и „Службени лист СРЈ - Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97. Након одрицања од континуитета са СФРЈ и давања сукцесорске изјаве, Република Србија је прихватила важење Пакта 04. октобра 2001.

9 “Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 42/2009.

10 “Службени лист РС - Међународни уговори”, бр. 1/11.

Одредбе свих конвенција су правно обавезујуће за Републику Србију, осим Међународне конвенције о заштити права радника миграната и чланова њихових породица, коју је Република Србија потписала, али не и ратификовала. Све набројане конвенције садрже одредбу о забрани дискриминације, а по свом значају се издвајају Конвенција о правима особа са инвалидитетом и две конвенције специјализоване управо за област дискриминације: према раси и према полу.

Конвенција о правима особа са инвалидитетом гарантује пуно и једнако уживање свих људских права особа са инвалидитетом и промовише поштовање њиховог урођеног достојанства. Основна начела Конвенције су: поштовање урођеног достојанства, индивидуална самосталност укључујући слободу властитог избора и независност особа, забрана дискриминације, пуно и ефикасно учешће и укључивање у друштво, уважавање разлика и прихватање особа са инвалидитетом као дела људске разноликости и човечанства, једнаке могућности, доступност, равноправност жена и мушкараца, уважавање развојних способности деце са инвалидитетом, као и поштовање права деце са инвалидитетом на очување свог идентитета. Државе уговорнице су се обавезале да усвоје неопходне законодавне, административне и друге мере ради обезбеђења равноправности и недискриминације лица са инвалидитетом и права признатих овим међународним инструментом.

Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације представља основни документ УН у борби против расизма и дискриминације. Ова конвенција полази од тога да је веома опасно постојање теорија које се заснивају на расној супериорности или мржњи, као што су политика апартхејда, сегрегације или одвајање. Државе се обавезују да без одлагања усвоје позитивне мере које имају за циљ свако подстицање на такву дискриминацију или на свако дело дискриминације.

Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена први је међународноправни инструмент који на свеобухватни

начин гарантује заштиту права жена, односно заштиту њихових грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права. Према овој Конвенцији, основни задатак држава је да националним уставима, законима и подзаконским актима признају и у свим случајевима заштите женска људска права. У Преамбули Конвенције стоји „да се дискриминацијом жена крше начела равноправности и поштовања људског достојанства, да то представља препреку равноправном учешћу жена у политичком, друштвеном, економском и културном животу њихових земаља, спутава напредак друштва и породице и отежава потпуно развој способности жена да учествују у служби својих земаља и човечанства.“ Чланом 2. државе се обавезују да елиминирају дискриминацију у свим њеним видовима и да помогну развој и еманципацију жена и то свим одговарајућим средствима (члан 3).

2.2. Европско антидискриминационо право

- Поред универзалних стандарда у области људских права, за Републику Србију су од нарочитог значаја међународни инструменти, донети под окриљем две регионалне организације: Савета Европе и Европске уније.

2.2.1. Стандарди Савета Европе

Најзначајнија конвенција из области људских права донета у оквиру Савета Европе, јесте Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, коју је Република Србија ратификовала 3. марта 2004.¹¹ **Европска конвенција гарантује низ грађанских и политичких права и слобода, укључујући и две антидискриминационе одредбе: члан 14.** Европске конвенције и члан 1. Првог протокола уз Европску конвенцију. Члан 14. Европске конвенције садржи основну одредбу о забрани дискриминације у сврху заштите појединаца од дискриминације

11 „Службени гласник СЦГ“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 – испр.

у уживању права зајемчених овим међународним инструментом. Међутим, овај члан не представља самостално право, већ је поље његове примене ограничено на права која су прописана самом Европском конвенцијом и њеним протоколима. Како Конвенција гарантује углавном грађанска и политичка права, изван њене заштите остају многобројна права и повластице које се односе на економска, социјална и културна права. С друге стране, члан 1. Дванаестог протокола настао је као резултат потребе да се једним независним правом уведе шира заштита од дискриминације у односу на члан 14. Европске конвенције и омогуће представке које се неће односити на повреду само гарантованих права. Другим речима, циљ овог члана је да пружи заштиту појединцу у уживању сваког права или повластице које је експлицитно или имплицитно признато домаћим законодавством, што јасно проистиче и из Преамбуле овог протокола.

Поред Европске конвенције, по свом значају истичу се Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992) и Оквирна конвенција о заштити националних мањина (1995). Европска повеља о регионалним или мањинским језицима,¹² има циљ да унапреди историјске регионалне и мањинске језике у Европи. Повеља установљава бројне конкретне мере у различитим областима живота, како би се подстакло коришћење регионалних и мањинских језика у образовању, правосуђу, управи, јавним сервисима, државним медијима, културним, економским и социјалним активностима и међународној размени. Такође, Оквирна конвенција о заштити националних мањина¹³ штити права припадника националних мањина у земљама чланицама Савета Европе. Конвенција гарантује различита права мањина, обавезује државе да обезбеде уживање ових права и признаје бројна колективна права мањина. Основни принцип Конвенције јесте принцип једнакости и забране дискриминације. Остале битне одредбе Конвенције покривају широк распон права

12 „Службени лист СЦГ- Међународни уговори“, број 18/2005.

13 „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, број 6/98.

националних мањина које државе морају да поштују. У питању су: помоћ мањинама да задрже и развијају своју културу и идентитет, охрабривање толеранције, међусобног поштовања и разумевања између већинског становништва и припадника мањина, поштовање слободе окупљања, удруживања, изражавања, мисли, савести и вероисповести припадника националних мањина, обезбеђивање мањинама приступа државним медијима и помоћ у оснивању медија на језицима мањина и слично.

2.2.2. Право Европске уније

Република Србија је стекла статус кандидата 1. марта 2012. и стандарди успостављени у Европској унији за њу још увек нису правно обавезујући, али представљају важан путоказ у процесу хармонизације прописа са правом ЕУ и предуслов за стицање пуноправног чланства.

Повеља о основним правима у ЕУ представља први документ који пружа каталог људских права, гарантованих у ЕУ. Трећа глава Повеље посвећена је једнакости (чланови 20 до 26). Иако је Повеља донета као правно необавезујући акт, своју обавезност стекла је ступањем на снагу **Уговора из Лисабона** 1. децембра 2009. у чији је текст инкорпорирана. Такође, у ЕУ је до данас донет велики број директива које се односе првенствено на забрану дискриминације по основу пола у области запошљавања. Најважнија је свакако **Директива о једнаком третману мушкараца и жена у области запошљавања и занимања**¹⁴ која се односи на могућности запошљавања, напредовања и стручног оспособљавања, радних услова, једнаке накнаде за рад исте вредности, као и програме професионалног социјалног осигурања. Ипак, по свом значају у области антидискриминације посебно се издвајају две директиве које су донете 2000. У питању су **Директива о**

14 Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (re-cast).

расној дискриминацији,¹⁵ која забрањује дискриминацију по основу расног или етничког порекла у контексту запошљавања, али и у контексту приступа социјалној сигурности и заштити, као и добрима и услугама, као и **Директива о једнакости при запошљавању**¹⁶ забрањује дискриминацију по основу пола, верског уверења, узраста и инвалидитета у области запошљавања.

3. Законодавни оквир Републике Србије

У Републици Србији је усвојено неколико антидискриминационих закона. Најважнији, општи антидискриминациони закон у овој области донет је 2009. у форми Закона о забрани дискриминације. Поред њега, на снази су и Закон о заштити права и слобода националних мањина, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, који се примењује заједно са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом и Закон о равноправности полова.

3.1. Општи антидискриминациони закон

Закон о забрани дискриминације уређује општу забрану дискриминације, облике и случајеве дискриминације, као и поступке за заштиту од дискриминације.

Домашај закона

Закон има широк домашај, јер се примењује на свако лице које борави на територији Републике Србије или на територији која се налази под њеном јурисдикцијом, без обзира да ли је у

15 Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

16 Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

питању држављанин Србије, странац или лице без држављанства. Закон се примењује и на сва правна лица која су регистрована или обављају делатност на територији Републике Србије.

Закон се односи на оба сектора, приватни и јавни, односно на државне органе, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације којима су поверена јавна овлашћења, као и на правна лица које оснива или финансира у целини, или у претежном делу, Република, аутономна покрајина или локална самоуправа.

Закон признаје и посебне мере у члану 14, где се наводи да се неће сматрати дискриминацијом «посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неравноправном положају.»

Посебни случајеви дискриминације

У трећем делу закона (чланови 15-27), Закон о забрани дискриминације регулише посебне случајеве дискриминације:

1) Дискриминација у одређеним областима живота:

Дискриминација у току поступка који се води пред органима јавне управе (члан 15)

Органи јавне власти (државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, јавно предузеће, установа, јавна агенција и друга организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу, Република, аутономна покрајина или локална самоуправа) морају да обезбеде једнак приступ и једнаку заштиту свим лицима пред судовима и органима јавне власти.

Уколико службено, односно одговорно лице у органу јавне власти поступа дискриминаторно, такво поступање сматраће се тежом повредом радне дужности.

Дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина (члан 17)

Дискриминација у пружању јавних услуга постоји ако правно или физичко лице, у оквиру своје делатности, односно занимања: 1) одбије пружање услуге, 2) за пружање услуге тражи испуњење услова који се не траже од других лица или групе лица, или 3) ако у пружању услуга неоправдано омогући првенство другом лицу или групи лица, а све на основу неког личног својства.

Свако лице има право на једнак приступ јавним објектима и површинама. Објекти у јавној употреби су објекти у којима се налазе седишта органа јавне власти, објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, објекти који се користе за заштиту животне средине, за заштиту од елементарних непогода и сл. Под јавним површинама подразумевају се паркови, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и сл.

Дискриминација у области рада (члан 16)

Дискриминација у области рада подразумева нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су: 1) право на рад, 2) право на слободан избор запослења, 3) право на напредовање у служби, 4) право на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, 5) право на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, 6) право на правичне и задовољавајуће услове рада, 7) право на одмор, 8) право на образовање и ступање у синдикат, као и 9) право на заштиту од незапослености.

Дискриминација је забрањена у односу на лице које се налази у радном односу, лице које обавља привремене и повремене послове или послове по уговору о делу или другом уговору, лице на допунском раду, лице које обавља јавну функцију, припадника војске, лице које тражи посао, студента и ученика на пракси, лице на стручном оспособљавању и усавршавању без

заснивања радног односа, волонтера и свако друго лице које по било ком основу учествује у раду.

Не сматра се дискриминацијом прављење разлике, искључење или давање првенства због особености одређеног посла код кога лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана, као и предузимање мера заштите према појединим категоријама лица (жене, труднице, породиље, родитељи, малолетници, особе са инвалидитетом и други).

Дискриминација у области образовања и стручног оспособљавања (члан 19)

Свако лице има право на предшколско, основно, средње и високо образовање и стручно оспособљавање под једнаким условима, у складу са законом.

Забрањено је лицу или групи лица на основу њиховог личног својства, отежати или онемогућити: 1) упис у васпитно-образовну установу, 2) искључити га из васпитно-образовних установа, 3) отежати или ускратити могућност праћења наставе и учешћа у другим васпитним, односно образовним активностима, 4) разврставати ученике по личном својству, 5) злостављати ученике и 6) на други начин неоправдано правити разлику и неједнако поступати према њима.

Забрањена је дискриминација васпитних и образованих установа које обављају делатност у складу са законом и другим прописом, као и лица која користе или су користили услуге ових установа.

2) Дискриминација према припадницима одређених група:

Дискриминација на основу пола (члан 20)

Дискриминација на основу пола забрањена је у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота. Забрањено је ускраћивање права или јавно или прикривено признавање погодности у односу на пол или због промене пола. Забрањено је и физичко и друго насиље, експлоатација, 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.

Дискриминација на основу сексуалне оријентације (члан 21)

Сексуална оријентација је приватна ствар и нико не може бити позван да се јавно изјасни о својој сексуалној оријентацији. Истовремено, свако лице има право да се изјасни о својој сексуалној оријентацији. Дискриминаторско поступање због таквог изјашњавања је забрањено.

Дискриминација националних мањина (члан 24)

Подразумева дискриминацију на основу националне припадности, етничког порекла, верских уверења и језика, која је забрањена.

Верска дискриминација (члан 18)

Дискриминација постоји ако се поступа противно начелу слободног испољавања вере или уверења, односно ако се лицу или групи лица ускраћује право на стицање, одржавање,

изражавање и промену вере или уверења, као и право да приватно или јавно изнесе или поступи сходно својим уверењима.

Не сматра се дискриминацијом поступање свештеника, односно верских службеника које је у складу са верском доктрином, уверењима или циљевима цркава и верских заједница уписаних у регистар верских заједница.

Дискриминација особа са инвалидитетом (члан 26)

Дискриминација постоји ако се поступа противно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

Дискриминација деце (члан 22)

Свако дете има једнака права и заштиту у породици, друштву и држави, без обзира на његова или лична својства родитеља, старатеља и чланова породице.

Забрањено је дискриминисати дете према: здравственом стању, брачном, односно ванбрачном рођењу, јавно позивање на давање предности деци једног пола у односу на децу другог пола, као и прављење разлике према здравственом стању, имовном стању, професији и другим обележјима друштвеног положаја, активностима, израженом мишљењу или уверењу дететових родитеља, односно старатеља и чланова породице.

Дискриминација на основу старосног доба (члан 23)

Дискриминација лица на основу старосног доба је забрањена.

Стари имају право на достојанствене услове живота без дискриминације, а посебно, право на једнак приступ и заштиту

од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга.

Дискриминација с обзиром на здравствено стање (члан 27)

Дискриминација с обзиром на здравствено стање лица или чланова њихових породица је забрањена. Дискриминација постоји нарочито ако се лицу или групи лица због њихових личних својстава: 1) неоправдано одбије пружање здравствених услуга, 2) поставе посебни услови за пружање здравствених услуга који нису оправдани медицинским разлозима, 3) одбије постављање дијагнозе и ускрате информације о тренутном здравственом стању, предузетим или намераваним мерама лечења или рехабилитације, као и 4) узнемиравање, вређање и омаловажавање у току боравка у здравственој установи.

Дискриминација на основу политичке или синдикалне припадности (члан 25)

Дискриминација због политичких убеђења лица или групе лица, односно припадности или неприпадности политичкој странци односно синдикалној организацији је забрањена.

Овом дискриминацијом не сматрају се ограничења која се односе на вршиоце одређених државних функција, као и ограничења неопходна ради спречавања заговарања и вршења фашистичких, нацистичких и расистичких активности.

Тешки случајеви дискриминације

Закон дефинише и посебно тешке случајеве дискриминације. У питању су следећи случајеви:

1) Изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске при-

падности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалног опредељења и инвалидитета;

2) Пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти;

3) Пропагирање дискриминације путем јавних гласила;

4) Ропство, трговина људима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање;

5) Дискриминација лица по основу два или више личних својстава (вишеструка или укрштена дискриминација);

6) Дискриминација која је извршена више пута (поновљена дискриминација) или која се чини у дужем временском периоду (продужена дискриминација) према истом лицу или групи лица;

7) Дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисаног, друга лица или имовину, а нарочито ако се ради о кажњивом делу код кога је претежна или искључива побуда за извршење била мржња, односно нетрпељивост према оштећеном која је заснована на његовом личном својству.

3.2. Посебни антидискриминациони закони

Закон о заштити слобода и права националних мањина¹⁷ регулише начин остваривања права припадника националних мањина. Национална мањина је, у смислу овог Закона, свака група држављана Републике Србије која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Републике Србије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Републике Србије и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет укључујући културу, традицију, језик или религију (члан 2.

¹⁷ „Сл. 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.

став 1). Закон омогућава припадницима националних мањина да остваре своја Уставом гарантована права у демократском политичком миљеу, индивидуално или у заједници са другим члановима своје етничке групе. У питању су: право на националну припадност; право на сарадњу са сународницима у земљи и иностранству; право на употребу матерњег језика; право на употребу националних симбола и свих других права и решења која штите специфичност националних мањина у областима од посебног интереса за њих (употреба језика националних мањина у раду јавних органа и организација, образовање и јавно информисање на језицима националних мањина, очување и заштита културног наслеђа, итд). Поменути Закон предвиђа и усвајање посебних мера којима се постиже једнакост, посебно у односу на ромску заједницу.

У априлу 2006. усвојен је први антидискриминациони закон: Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, допуњен Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. **Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом**¹⁸ предвиђа широку дефиницију особа са инвалидитетом, базирану на савременом социјалном моделу инвалидности. Овим законом уређује се општи забране дискриминације по основу инвалидности, посебни случајеви дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом. Закон се заснива на следећим начелима: забрана дискриминације особа са инвалидитетом; поштовање људских права и достојанства особа са инвалидитетом; укљученост особа са инвалидитетом у све сфере друштвеног живота на равноправној основи; укљученост особа са инвалидитетом у све процесе у којима се одлучује о њиховим правима и обавезама; и начело једнаких

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 33/2006, 13/2016.

права и обавеза. Посебно тешки облици дискриминације су: изазивање и подстицање неравноправности или нетрпељивости према особама са инвалидитетом, као и пропагирање или смишљено вршење дискриминације од стране органа јавне власти у поступку пред тим органом, путем јавних гласила, у политичком животу, приликом пружања јавних услуга, у области радних односа, образовања, културе, спорта и сл. Закон забрањује дискриминацију у разним областима живота: поступак пред органима јавних власти; чланство и учешће у удружењима; приступ јавним објектима и површинама, услугама доступним јавности; доступност јавног превоза, здравствених услуга, образовања и васпитања, запошљавања и радних односа, породичних и брачних односа; као и забрана дискриминације удружења особа са инвалидитетом.

Закон предвиђа и неколико изузетака од забране дискриминације. Тако, члан 12. став 3. прописује да се не може сматрати дискриминацијом оснивање и рад удружења која се баве особама са инвалидитетом. Такође, члан 14. прописује да се не може сматрати дискриминацијом повећање цена услуга који је сразмеран повећаним трошковима пружених услуга; пружање услуга које служе задовољењу специфичних потреба особа са инвалидитетом или специфичан начин задовољења њихових општих потреба; као и активности које имају за циљ да елиминишу и спрече нове облике дискриминације због инвалидности. С друге стране, члан 23. прокламује да се не може сматрати дискриминацијом ако се запосли кандидат без инвалидитета који је показао најбољи резултат на провери психофизичких способности непосредно везаних за захтеве радног места. Међутим, не сматра се дискриминацијом ако се предузму одређене подстицајне мере у циљу бржег запошљавања особа са инвалидитетом. У односу на услове рада, члан 25. прописује да се не сматра дискриминацијом награђивање запослених према њиховом радном учинку, док члан 28. искључује од

дискриминације организовање превоза особа са инвалидитетом посебним превозним средствима и уз повластице.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом¹⁹ бави се подстицајем запошљавања, у циљу стварања услова за равноправно учешће особа са инвалидитетом на тржишту рада; проценом радних способности; професионалном рехабилитацијом; обавезом запошљавања особа са инвалидитетом; условима за оснивање и рад предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања, укључујући и друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом (члан 1).

Закон о равноправности полова²⁰ уређује стварање једнаких могућности остваривања права и обавеза, предузимање посебних мера за спречавање и отклањање дискриминације која је заснована на полу и роду. У Закону се обраћа пажња на негативну улогу стереотипа и предрасуда, па члан 31. став 2. Закона посебно захтева да се у области образовања обезбеди адекватно васпитање, у циљу превазилажења ограничавајућих улога, стереотипа и предрасуда заснованих на полу. И медији имају задатак да кроз своје програме развијају свест о равноправности полова и да предузимају мере ради измене штетних друштвених и културних образаца и пракси. Закон уређује успостављање једнаких могућности у области запошљавања, социјалне и здравствене заштите, породичних односа, образовања, културе и спорта, као и у политичком и јавном животу. Међутим, главна област регулисања овог Закона јесу радни односи, где се предвиђа да послодавци морају водити евиденцију о полној структури запослених. Поменути Закон такође предвиђа да трудноћа не може да буде разлог за отпуштање са посла, или препрека за стручно усавршавање или напредовање на послу. Признају се

19 "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 32/2013.

20 "Сл. гласник РС", бр. 104/2009.

и посебне мере за спречавање и отклањање дискриминације по основу пола, као и правна заштита оних који су изложени дискриминацији. Штавише, Закон предвиђа посебне програме и мере за жртве породичног насиља у виду обезбеђења склоништа, пружања социјалне, правне и друге помоћи, као и давања накнаде за жртве насиља.

3.3. Остали закони

Поред општег и посебних антидискриминационих закона, постоји велики број закона у Републици Србији, нарочито оних донетих након 2000. године, који садрже једну или више антидискриминационих одредаба у области коју регулишу. На овај начин, додатно се јача борба на сузбијању дискриминације.

По свом значају, истиче се **Закон о раду**,²¹ који забрањује непосредну и посредну дискриминацију лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство (члан 18). Такође, Закон у члану 19. забрањује и дефинише непосредну и посредну дискриминацију. Чланом 20. прописано је да је дискриминација забрањена у односу на услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање на послу и отказ уговора о раду, као и да су одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација ништаве. Закон даље у члану 21. забрањује и узнемиравање и сексуално узнемиравање. Узнемиравање

21 "Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017.

подразумева свако нежељено понашање узроковано неким од личних основа, које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Под сексуалним узнемиравањем сматра се свако вербално, невербално или физичко понашање које има за циљ или представља повреду достојанства лица које тражи запослење, као и запосленог у сфери полног живота, а које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Изузетак у односу на забрану дискриминације представља прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао, онда када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане са неким од личних основа представљају стварни и одлучујући услов обављања посла, и да је сврха која се тиме жели постићи, оправдана (члан 22). Такође, не сматрају се дискриминацијом одредбе закона, општег акта и уговора о раду које се односе на посебну заштиту и помоћ одређеним категоријама запослених, а нарочито оне о заштити особа са инвалидитетом, жена за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета, посебне неге детета, као и одредбе које се односе на посебна права родитеља, усвојитеља, старатеља и хранитеља.

Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености²² у члану 5. утврђено је начело забране дискриминације. Овим законом уређују се послови и носиоци послова запошљавања, права и обавезе незапосленог и послодавца, активна политика запошљавања, осигурање за случај незапослености и друга питања од значаја за запошљавање, повећање запослености и спречавање дугорочне незапослености у Републици Србији.

22 "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017, 113/2017 - др. закон.

Закон о волонтирању²³ који уређује основне појмове у вези са волонтирањем, уговор о волонтирању, права и обавезе волонтера и организатора волонтирања, у члану 6. забрањује свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање односно пропуштање организатора волонтирања према волонтерима, које представља дискриминацију у складу са законом.

У области здравствене заштите посебно је важан **Закон о здравственој заштити**,²⁴ којим се првенствено уређује систем здравствене заштите, организација здравствене службе, друштвена брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, као и права и обавезе пацијената. Забрана дискриминације дефинисана је кроз начело правичности здравствене заштите у члану 20, којим је утврђено да се начело правичности здравствене заштите остварује забраном дискриминације приликом пружања здравствене заштите по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовног стања, културе, језика, врсте болести, психичког или телесног инвалидитета. Такође, **Законом о заштити лица са менталним сметњама**²⁵ утврђују се основна начела, организовање и спровођење заштите менталног здравља, начин и поступак, организација и услови лечења и смештај без пристанка лица са менталним сметњама у стационарне и друге здравствене установе. Поменути закон у члану 4. прописује да се заштита лица са менталним сметњама врши без дискриминације по основу расе, пола, рођења, језика, држављанства, националне припадности, вероисповести, политичког или другог уверења, образовања, правног или социјалног статуса, имовног стања,

23 "Сл. гласник РС", бр. 36/2010.

24 "Сл. гласник РС", бр. 107/2005, 72/2009 - др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - др. закон, 93/2014, 96/2015, 106/2015, 113/2017 - др. закон.

25 "Сл. гласник РС", бр. 45/2013.

узраста, инвалидитета или било којег другог личног својства, као и забрана дискриминације на основу менталних сметњи.

У области социјалне заштите, **Законом о социјалној заштити**²⁶ уређује се првенствено делатност социјалне заштите, циљеви и начела, права и услуге социјалне заштите, поступци за остваривање права у социјалној заштити и коришћење услуга социјалне заштите, као и права и обавезе корисника социјалне заштите. У члану 25. забрањује се дискриминација корисника социјалне заштите по основу расе, пола, старости, националне припадности, социјалног порекла, сексуалне оријентације, вероисповести, политичког, синдикалног или другог опредељења, имовног стања, културе, језика, инвалидитета, природе социјалне искључености или другог личног својства. Такође, закон значајно унапређује и положај најмаргинализованијих друштвених група као што су особе са инвалидитетом и припадници ромске националне мањине, у контексту пуног обезбеђења начела једнакости и спречавања дискриминације корисника социјалне заштите по било ком личном својству.

Посебно је значајна област образовања, која се уређује **Законом о основама система образовања и васпитања**²⁷ на свим нивоима. Члан 3. закона гарантује сваком лицу право на образовање и васпитање и прописује једнакост свих држављана Републике Србије у остваривању права на образовање и васпитање. Страни држављанин, лице без држављанства и лице тражилац држављанства, има право на образовање и васпитање под истим условима и на начин прописан за држављане Републике Србије. Овим чланом се даље гарантује лицу са сметњама у развоју и инвалидитетом право на образовање и васпитање које уважава његове образовне и васпитне потребе у систему образовања и васпитања, уз појединачну односно групну додатну подршку у настави и учењу или у посебној васпитној групи или школи, у складу са овим и посебним

26 "Сл. гласник РС", бр. 24/2011.

27 "Сл. гласник РС", бр. 88/2017.

законом. Законом се гарантује право на бесплатно образовање, употреба језика и квалитет образовања и васпитања. Закон одређује опште принципе образовања и васпитања у које, између осталог, спадају: једнакост и доступност остваривања права на образовање и васпитање заснованом на социјалној правди и принципу једнаких шанси без дискриминације; поштовање људских права и права сваког детета, ученика, и уважавање људског достојанства; као и демократичност кроз укљученост свих учесника у систему образовања и васпитања у стварању и спровођењу образовних политика, поштујући потребе и права уз обавезе и одговорности У остваривању наведених принципа, посебна пажња посвећује се сарадњи са ученицима, породицом и локалном заједницом, могућностима да сва деца имају приступ свим нивоима образовања, као и смањењу стопе напуштања образовних институција деце из осетљивих група.

Основно образовање уређено је **Законом о основном образовању и васпитању**²⁸ који прописује у члану 4. став 1. право сваког лица на бесплатно и квалитетно основно образовање и васпитање. Задатак школе је да омогући квалитетно образовање и васпитање за свако дете и ученика, под једнаким условима, без обзира где се школа налази, односно где се образовање и васпитање одвија. Лица која обављају образовно-васпитни рад и друга лица запослена у школи, имају нарочито обавезу да промовишу једнакост међу свим ученицима и активно се супротстављају свим врстама дискриминације и насиља. Закон посебно гарантује право на образовање ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом. Ово дете стиче основно образовање и васпитање по правилу у школи заједно са осталим ученицима, а када је то у најбољем интересу ученика у школи за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, у складу са законом. Ученик са сметњама у развоју и инвалидитетом има право на индивидуални образовни план, у складу са законом.

28 "Сл. гласник РС", бр. 55/2013, 101/2017.

Средње образовање уређено је **Законом о средњем образовању и васпитању**²⁹ које се остварује у складу са поштовањем расне, националне, језичке, верске, полне и узрасне равноправности, толеранције и уважавања различитости. Школски програм обухвата све садржаје, процесе и активности усмерене на остваривање принципа, циљева и стандарда постигнућа, и задовољење општих и специфичних образовних интереса и потреба ученика, родитеља, односно другог законског заступника и локалне самоуправе, а у складу са оптималним могућностима школе. Такође, за ученика и одраслог коме је због сметњи у развоју и инвалидитета, специфичних тешкоћа у учењу, социјалне ускраћености, ризика од раног напуштања школовања и других разлога потребна додатна подршка у образовању и васпитању, школа обезбеђује отклањање физичких и комуникацијских препрека и зависно од потреба, доноси и индивидуални образовни план.

Коначно, **Законом о високом образовању**³⁰ којим се уређују систем високог образовања, услови и начин обављања делатности високог образовања, финансирање, као и друга питања од значаја за обављање те делатности, као један од циљева јесте обезбеђивање једнаких услова за стицање високог образовања и образовања током читавог живота. Такође, као један од принципа терцијарног образовања поставља се поштовање људских права и грађанских слобода, укључујући забрану свих видова дискриминације (члан 4. став 7).

У области медија и приступа информацијама од јавног значаја постоји такође више значајних антидискриминаторних норми, и то превасходно у **Закону о јавном информисању и медијима**,³¹ којим се уређује начин остваривања слободe јавног информисања, која посебно обухвата слободу прикупљања, објављивања и

29 "Сл. гласник РС", бр. 55/2013, 101/2017.

30 "Сл. гласник РС", бр. 88/2017, 27/2018 - др. закон.

31 "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 58/2015, 12/2016 - аутентично тумачење.

примања информација, слободу формирања и изражавања идеја и мишљења, слободу штампања и дистрибуције новина и слободу производње, пружања и објављивања аудио и аудио-визуелних медијских услуга, слободу ширења информација и идеја преко интернета и других платформи, као и слободу издавања медија и обављања делатности јавног информисања. Јавно информисање је слободно и не подлеже цензури (члан 4). Такође, забрањене су непосредна и посредна дискриминација уредника медија, новинара и других лица у области јавног информисања, нарочито према њиховој политичкој опредељености и уверењу или другом личном својству. Закон идентификује и посебно рањиве групе, те остваривање права на информисање особа са инвалидитетом, као и остваривање права на информисање националних мањина. Ова листа није затворена јер члан 15. став 6. закона предвиђа да јавни интерес у области информисања представља и „информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група“. Такође, закон тај јавни интерес види и у пружању подршке производњи медијских садржаја која имају за циљ заштиту и развој људских права и демократије.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја³² којим се уређују права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва, у члану 6. утврђено је да права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти припадају свима под једнаким условима, без обзира на држављанство, пребивалиште, боравиште, односно седиште или лично својство као што је раса, вероисповест, национална и етничка припадност, пол и слично. Такође, чланом 7. посебно се забрањује дискриминација новинара и јавних гласила и утврђује да орган власти не сме стављати у бољи положај ниједног новинара или јавно гласило

32 "Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

када је више њих упутило захтев, тако што ће само њему или њему пре него другим новинарима или јавним гласилима омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

Закон о јавним медијским сервисима³³ уређује рад јавних медијских сервиса у Републици Србији, у складу са европским стандардима и међународним инструментима у области електронских медија. Закон као јавни медијски сервис дефинише „независан и самосталан правни субјект који, обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје који су намењени свим деловима друштва“. Основна делатност јавног медијског сервиса мора бити у функцији остваривања јавног интереса, односно објављивања садржаја који имају за циљ „остваривање људских права и слобода, размену идеја и мишљења, неговање вредности демократског друштва, унапређивање политичке, полне, међунационалне и верске толеранције и разумевања, као и очување националног идентитета српског народа и националних мањина“ (члан 3. став 1).

Закон о оглашавању³⁴ регулише садржину огласне поруке, као и општа и посебна правила оглашавања и директно оглашавања. Члан 4. закона предвиђа да је оглашавања слободно и да нико не сме спречити објављивање огласне поруке због идеја или мишљења о јавним стварима које су садржане у самој огласној поруци. С друге стране, оглашавања мора да буде засновано на принципу коришћења дозвољених средстава за постизање циља и другим принципима друштвене одговорности и не сме изазивати мржњу или нетолеранцију, нити садржати изјаве или визуелно представљање које се може сматрати увредљивим (члан 6). Посебно је важан члан 8. закона којим се забрањује да „огласна порука, непосредно или посредно, подстиче дискриминацију по било ком основу, а посебно по

33 "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016.

34 "Сл. гласник РС", бр. 6/2016.

основу уверења, националне, етничке, верске, родне или расне припадности, политичког, сексуалног или другог опредељења, друштвеног порекла, имовинског стања, културе, језика, старости или психичког или физичког инвалидитета“. Такође је забрањено и неоправдано одбити објављивање, односно емитовање огласне поруке, или на други начин неоправдано правити разлику или неједнако поступати, искључивати, ограничавати или давати првенство различитим оглашивачима, у истим или сличним ситуацијама (члан 9).

У области спорта, забрана дискриминације садржана је и у **Закону о спорту**³⁵ којим се уређују права и обавезе спортиста и осталих физичких лица у систему спорта, питања везана за правни положај, организацију и регистрацију предузетника и правних лица у систему спорта, општи интерес и потребе и интереси грађана у области спорта, финансирање, категоризације у области спорта, национална стратегија развоја спорта у Републици Србији, школски и универзитетски спорт и физичко васпитање деце предшколског узраста, спортски објекти, организовање спортских приредаба, национална признања и награде за посебан допринос развоју и афирмацији спорта, вођење евиденција и надзор над радом организација у области спорта. Чланом 4. Закона забрањена је свака непосредна и посредна дискриминација, укључујући и говор мржње по било ком основу, спортиста, спортских стручњака, спортских организација и других лица и учесника у систему спорта, на отворен или прикривен начин, а која се заснива на неком стварном или претпостављеном личном својству, док је забраном дискриминације обухваћена и забрана дискриминације професионалних спортиста и спортиста који желе то да постану, у погледу запошљавања, зараде или услова рада. Такође, наведеним законом спортисти са инвалидитетом су у потпуности из једначени у правима у погледу националних признања која им припадају.

35 ”Сл. гласник РС”, бр. 10/2016.

Коначно, **Законом о младима**³⁶ утврђено је начело једнакости и забране дискриминације и изричито прописано да су сви млади једнаки и да је забрањено свако прављење разлике или неједнако поступање према младима, посредно или непосредно, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, верског убеђења, језика, друштвеног порекла, имовног стања, чланства у политичким, синдикалним и другим организацијама, психичког или физичког инвалидитета, здравственог стања, физичког изгледа, сексуалне оријентације, родног идентитета и другог стварног односно претпостављеног личног својства.

4 Стратешки антидискриминациони оквир у Републици Србији

Поред антидискриминационог правног оквира, од значаја за рад локалне самоуправе у овој области јесте и стратешки оквир Републике Србије. По свом значају, истиче се **Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2013. до 2018.**³⁷ Стратегија представља усаглашен систем мера, услова и инструмената јавне политике, које Република Србија треба да спроведе ради спречавања, односно смањења свих облика и посебних случајева дискриминације, посебно према одређеним лицима односно групама лица с обзиром на њихово лично својство. Стратегија се односи на спречавање и забрану свих облика, врста и посебних случајева дискриминације. Стратегијом су обухваћена сва лица и групе лица с обзиром на њихово лично својство, а посебно националне мањине и осетљиве друштвене групе које су најчешће изложене дискриминацији. У питању су, поред националних мањина, жене, ЛГБТ особе, особе са инва-

36 ”Сл. гласник РС”, бр. 50/2011.

37 ”Сл. гласник РС”, бр. 60/2013.

лидитетом, старији, деца, избеглице, интерно расељена лица и друге угрожене мигрантске групе, припадници различитих вероисповести, као и лица с обзиром на њихово здравствено стање.

Задатак Стратегије огледа се у дефинисању циљева, мера и активности које ће обезбедити смањење броја случајева кршења уставног и законског начела забране дискриминације, нарочито усмерених према поменутиим рањивим друштвеним групама. То може бити постигнуто законодавном реформом, ради усаглашавања правног оквира Републике Србије у области забране дискриминације са релевантним међународним стандардима; доследно спровођење и примена постојећег законског оквира који се односи на спречавање кршења забране дискриминације; спречавање дискриминаторских пракси; стварање безбедног окружења за припаднике осетљивих друштвених група и унапређење степена толеранције према њима; обезбеђивање да сва лица једнако уживају људска права, без дискриминације и у складу са начелом једнакости и једнаких права и обавеза; сузбијање говора мржње и аката физичког и психичког насиља; јачање позиције, утицаја и обезбеђивање пуне институционалне независности независних тела у чијој је надлежности спречавање и утврђивање кршења забране дискриминације; као и обезбеђивање пуног поштовања њихових препорука.

Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020.³⁸ основни је стратешки документ Републике Србије, донет у циљу унапређења родне равноправности. Стратегија је усмерена на успостављање пуне равноправности жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног живота. Она се ослања на то да су узроци родне дискриминације неравномеран однос моћи између жена и мушкараца, заснован на подређеној улози коју жене имају у патријархалном родном режиму, те родни стереотипи и предрасуде. Зато је један од главних циљева Стратегије, промена родних образаца

38 "Сл. гласник РС", бр. 4/2016.

и унапређена култура родне равноправности, повећана равноправност полова применом политика и мера једнаких могућности, као и системско увођење родне перспективе у доношење, спровођење, и праћење јавних политика.

Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025.³⁹ утврђује основне принципе за унапређење друштвеног положаја младих и стварање услова за остваривање њихових права и интереса у свим областима. Стратегија почива на премиси да су сви млади једнаки и да уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства. Међу младима се не сме правити разлика или неједнако поступање, посредно или непосредно, по било ком основу. Млади имају право на једнаке шансе и учешће у свим областима друштвеног живота у складу са сопственим избором и способностима. Охрабрује се њихов лични и друштвени развој обезбеђивањем поштовања различитости, родне равноправности, права, слободе и достојанства. У стратешке циљеве спадају: запошљивост и запосленост младих жена и мушкараца; квалитет и могућности за стицање квалификација и развој компетенција и иновативност младих; активно учешће младих жена и мушкараца у друштву; здравље и благостање младих жена и мушкараца; услови за развијање безбедносне културе младих; подршка друштвеном укључивању младих из категорија у ризику од социјалне искључености; мобилност, обим међународне сарадње младих и подршка младим мигрантима; систем информисања младих и знање о младима; коришћење и учешће младих у креирању културних садржаја.

Имајући у виду тежак положај Рома и њихову честу изложеност дискриминацији, донета је **Стратегија за социјално укључивање Рома за период од 2016. до 2025.**⁴⁰ Циљ Стратегије је стварање услова за социјалну укљученост Рома у виду смањења сиромаштва и сузбијања дискриминације према њима, односно стварање услова за пун приступ остваривању људских

39 "Сл. гласник РС", бр. 70/2015.

40 "Сл. гласник РС", бр. 26/2016.

права лица ромске националности. Као предуслов за остварење инклузије Рома идентификовано је успостављање механизма за спровођење, планирање, праћење и унапређење усвојених мера и активности; развијање капацитета и одговорности органа државне управе и локалне самоуправе у ефикасном старању о остварењу и заштити Рома; обезбеђење средстава у буџету Републике Србије и јединица локалне самоуправе и међународних извора за финансирање стратешких мера; као и њихово делотворно укључивање у осмишљавање и спровођење стратешких мера и остварења права на рад, становања, образовања, социјалне и здравствене заштите.

II. КАКО ПРЕПОЗНАТИ ДИСКРИМИНАЦИЈУ У ПРАКСИ?

” Предрасуда је терет за прошлост, претња за будућност, а садашњост чини неприступачном.

Маја Ангелу, активисткиња за људска права

1. Узроци дискриминације (друштвени контекст)

Главни узроци дискриминације су стереотипи и предрасуде. Стереотипи су поједностављене представе о себи и другима које су у „нашим главима“. То су заправо широко прихваћене идеје и мишљења о одређеним људима која нису заснована на стварним чињеницама и аргументима. Сама реч стереотип потиче од грчких речи стереос – чврст и тупос – утисак. Углавном су то негативна и паушална уверења и обухватају читаву друштвену групу која се генерализује и којој се приписују одређене карактеристике. Стереотип о некој друштвеној групи подразумева да се сви припадници те групе понашају на исти начин и имају исте особине. Овакве представе постају посебно пријемчиве у време великих политичких, верских и идеолошких превирања и сукоба и прилично је тешко неутралисати њихово дејство, које се у таквим тренуцима често користи као пропагандно средство.

Током великих ратних сукоба стереотипне представе су водиле ка подстицању мржње према непријатељу.

Навешћемо овде неколико честих стереотипа који постоје у нашем друштву, а подлога су и основа за различита дискриминаторна поступања – нпр: „Цигани су прљави“, „Плавуше су глупе“, „Жене не знају да возе аутомобиле“, „Мајка је увек мајка и најбољи родитељ“, Немци су геноцидни“ Сви муслимани су терористи“, „Циганска посла“, „Лукав је српски сељак“, „Шапчани су чивијаши“, „Ваљевци су склони подвалама“, „Пироћанци су шкрти“, „Босанци су глупи“. Ових неколико практичних примера показује колико овакве генерализоване представе могу бити штетне и опасне и како се читаве групе људи могу искључити из друштвених процеса и маргинализовати због оваквих мишљења, те како се под њихових утицајем могу доносити одређене одлуке које нису резултат чињенично утврђеног стања, већ подсвесног дејства стереотипа. На крају овог одељка, у циљу што бољег разумевања овог друштвеног феномена, дат је приказ једне од општих препорука које је Повереник за заштиту равноправности дао једном органу јавне власти – носиоцу јавних овлашћења, а управо се односе на утицај уврежених предрасуда и стереотипа приликом обављања редовних послова и радних задатака у складу са законима. Ове препоруке мера, као једно од важних овлашћења Повереника за заштиту равноправности, могу бити усмерене на превентивно деловање у циљу спречавања или отклањања дискриминације, али и на унапређење рада институција, а у циљу унапређења, односно остваривања принципа равноправности у пуном обиму.

На стереотипима су засноване и предрасуде. Предрасуде су чести узроци дискриминације јер представљају упорно одржаване, углавном негативне и неоправдане ставове о некој друштвеној групи. Веома се лако шире, продубљују и подупиру различитим механизмима, оним старим, провереним у пракси, али и новим, савременим каналима - данас, у доба убрзаног информационо- технолошког развоја, много брже и ефикас-

није управо уз коришћење предности и достигнућа која нам је омогућио дигитални развој. Ово су кроз живот научени друштвени обрасци мишљења и понашања и преносе се кроз свакодневни живот, образовни систем културу, социјализацију, медије. Термин предрасуда потиче од латинске речи *praejudicare*, што значи пресудити пре суђења. Превод довољно говори сам за себе – пресуђивати било коме без суђења, чињеница, доказа, информација, свакако је велика друштвена опасност и реликт је неких давно прошлих времена.

Узимајући у обзир чињеницу да предрасуде и стереотипи често и у приличној мери утичу на ставове и понашање људи, веома је значајно да се о овој теми говори и да се они расветљавају и деконструишу и да се подстицањем сопственог и туђег критичког мишљења заснованог на знању и чињеницама, утиче на развој друштва и на прихватање различитости и разлика као богатства и предности једног друштва. Неопходно је стално радити на преиспитивању мишљења и стицању нових знања, што у мору неселективних и непроверених информација представља приличан изазов за све друштвене актере, а посебно оне који су одговорни за креирање јавних политика и вођење државне политике на највишем нивоу.

Бројни појмови су повезани са дискриминацијом и представљају њене посебне облике, али су на крају овог приручника дата појашњења неких од најчешћих појава и појмова, а у циљу што боље систематизације неопходног материјала за препознавање и деловање запослених у органима јавне власти.

ПРИМЕР ОПШТЕ ПРЕПОРУКЕ ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (ИНТЕГРАЛНА ВЕРЗИЈА)

Поступајући у оквиру Законом утврђених овлашћења, повереница за заштиту равноправности је у априли 2016.

године препоручила центрима за социјални рад да своје одлуке и мишљења у поступцима надзора над вршењем родитељског права, као и приликом процене родитељских компетенција, не заснивају на стереотипним улогама родитеља, односно да своје одлуке не заснивају на предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености.

- У образложењу се наводи да је у току поступка по притужбама грађана и грађанки, Повереница за заштиту равноправности дошла је до сазнања да поједини центри за социјални рад у Србији, решавајући у поступцима надзора над вршењем родитељског права, доносе одлуке засноване на стереотипима и предрасудама који се односе на улоге оца и мајке у животу детета, посебно када су у питању деца из породица у којима мајка самостално врши родитељско право. Примера ради, Повереница за заштиту равноправности имала је увид у решење центра за социјални рад којим је детету рођеном у ванбрачној заједници родитеља, промењено презиме које му је уписано у матичну књигу рођених (презиме мајке) и одлучено да ће дете преузети очево презиме са образложењем да је „уобичајено да дете носи презиме оца, када је већ познат и да је орган старатељства заузео мишљење да би преузимање презимена оца детету донело више користи, него што би нанело штете и да стога процењује да је у интересу малолетног детета да преузме очево презиме”. У описаном случају, Министарство за рад запошљавање, борачка и социјална питања, у другостепеном поступку, поништило је ово решење Центра за социјални рад и предмет вратило на поновни поступак и у свом решењу детаљно указало првостепеном органу на који начин да отклони учињене недостатке и након потпуно утврђеног чињеничног стања, а уз правилну примену материјалног

права и одредаба поступка донесе одговарајућу на закону засновану одлуку.

- Повереница за заштиту равноправности најпре констатује да је Република Србија 1990. године ратификовала Конвенцију о правима детета, која у чл. 3. ст. 1. и 2. прописује да у свим активностима које се тичу деце, без обзира да ли их предузимају јавне или приватне институције социјалног старања, судови, административни органи или законодавна тела, најбољи интерес детета биће од првенственог значаја, те да су сви обавезни да детету обезбеде такву заштиту и бригу која је неопходна за његову добробит, узимајући у обзир права и обавезе његових родитеља, законских старатеља или других појединаца који су одговорни за дете и у том циљу ће предузети све законодавне и административне мере. Такође, чл. 8. ст. 1. прописано је да су државе потписнице Конвенције дужне да поштују право детета на очување идентитета, укључујући држављанство, име и породичне односе у складу са законом, без незаконитог мешања.
- Општим коментаром бр. 7 (Остваривање права детета у раном детињству) уз Конвенцију о правима детета, Комитет за права детета истакао је значај чињенице да су мала деца носиоци свих права прописаних Конвенцијом о правима детета и да је рано детињство период од кључног значаја за остваривање ових права. Наведено је да мала деца, такође, могу да трпе последице дискриминације према њиховим родитељима, на пример ако су деца рођена ван брачне заједнице или у другим околностима које одступају од традиционалних вредности, или ако су њихови родитељи избеглице или азиланти. Поред тога, овим Општим коментаром наглашено је да оба родитеља имају заједничку одговорност у подизању и развоју детета, при чему су очеви и мајке признати као

равноправни стараоци. Комитет констатује да су у пракси модели породице непостојани и променљиви у многим регионима, као што се мења и доступност неформалних мрежа подршке родитељима, са општим трендом ка већој разноврсности у погледу величине породице, улога родитеља и аранжмана за подизање деце. Ови трендови су посебно значајни за малу децу, чији се физички, лични и психолошки развој најбоље остварује у оквиру малог броја постојаних, брижних односа. Комитет потврђује да сваки од ових односа може јасно да допринесе остваривању дејских права по Конвенцији и да низ породичних модела може да буде у сагласности са унапређивањем добробити деце. Уопштеније говорећи, током периода брзих друштвених промена, традиционалне праксе могу постати неодрживе или нерелевантне у постојећим околностима и начинима живота родитеља, док је недовољно времена протекло да би се нове праксе усвојиле и нове способности родитеља разумеле и цениле.

- Република Србија ратификовала је и Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена, која у чл. 16. прокламује једнакост у уживању људских права жена и мушкараца у породици, те између осталог прописује једнака родитељска права и обавезе у односу на децу, без обзира на брачни статус. У свим овим случајевима интереси деце морају бити на првом месту.
- У Општој препоруци бр. 21 (1994) CEDAW комитет је посебно анализирао чл. 16. Конвенције и изразио забринутост што је у многим државама угрожена равноправност жена у браку и породици и указао да су у многим државама обичаји, традиција и одсуство стварне примене закона и даље у супротности са Конвенцијом. Чак и тамо где постоји равноправност *de jure*, у свим друштвима се женама одређују другачије улоге него мушкарцима, и на њихове

улоге се гледа као на мање вредне. Видови и концепција породице могу да се разликују од државе до државе, па чак и у различитим крајевима исте државе. Какав год да је вид породице, и какав год да је правни систем, религија, обичаји и традиција у земљи, третман жене у породици мора и пред законом и у приватном животу да буде у складу са принципима једнакости и правде за све.

- У члану 65. Устава Републике Србије гарантована су родитељска права, која почивају на равноправности родитеља у родитељским правима и обавезама у вези са издржавањем, васпитавањем и образовањем деце. У члану 66. гарантоване су посебна заштита породице, мајки, самохраних родитеља и детета, као и посебна подршка и заштита мајки пре и после порођаја.
- Законом о забрани дискриминације забрањено је поступање у складу са предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова. Такође, чланом 22. став 1. прописано је да свако дете има једнака права и заштиту у породици, друштву и држави, без обзира на његова или лична својства родитеља, старатеља и чланова породице.
- Даље, Породичним законом Републике Србије област родитељства регулисана је принципима који се односе на равноправност жена и мушкараца. У погледу презимена деце, овим законом је прописано да га родитељи могу одредити према презимену једног или оба родитеља, а ако родитељи нису живи, ако нису познати, односно ако не могу да постигну споразум о презимену детета, презиме детета одређује орган старатељства (члан 345. ст. 1. и 3.). На крају, Законом о социјалној заштити, чланом 25, забрањена је дискриминација корисника социјалне заштите по основу расе, пола, старости, националне припа-

дности, социјалног порекла, сексуалне оријентације, вероисповести, политичког, синдикалног или другог опредељења, имовног стања, културе, језика, инвалидитета, природе социјалне искључености или другог личног својства.

- Повереница за заштиту равноправности констатује да, иако Република Србија има ваљан правни оквир у домену забране дискриминације и родне равноправности, због одређених обичаја и друштвених образаца понашања, жене су и даље у неповољнијем положају у односу на мушкарце. Наиме, широко распрострањени родни стереотипи утичу на креирање мушких и женских родних улога, чиме се обликује друштвена свест и ствара „алиби” за праксу неравноправности мушкараца и жена. Оваква ситуација преноси се и на родитељство, односно на „моделе” улога мајки и очеве у животу детета. Разведене жене или жене које су се одлучиле да роде дете ван брачне заједнице у нашем друштву су и даље стигматизоване и суочене са предрасудама околине у свакодневном животу. Оне су често изложене осудама, исмевању, потцењивању и одбијању да им се пружи подршка. Оваквак став околине према мајци детета неизбежно доводи и до стигматизације деце која одрастају у „једнородитељским” породицама.
- На ову тему није рађено много истраживања, међутим, она која су доступна показују да о разведеним мајкама влада мишљење да поседују мање позитивних, а више негативних особина од удатих мајки. Према њима владају предрасуде да су усамљене, несрећне, под стресом и са финансијским тешкоћама, док се њихове родитељске вештине процењују као слабије у односу на родитељске вештине мајки у браку. Мајке које су децу родиле у ванбрачним везама описују се као непријатне особе са много негативних и мало позитивних особина личности. Наиме, сматра се да су им родитељске

вештине лоше, да су неуспешне и као брачне партнерке и као чланице породице, као и да су одрасле у дисфункционалним породицама. Веома често се сматрају несрећним и проблематичним особама. Истраживања показују да, уколико су овакви ставови према самохраним мајкама веома раширени у једном друштву, онда припадност особе овој категорији може да утиче на то како је околина посматра и како се према њој понаша. Такође, неповољни ставови према самохраном родитељству утичу и на понашање према члановима једнородитељских породица које се другачије третирају због свог породичног статуса. Посебан проблем представља уколико чланове једнородитељских породица дискриминишу стручњаци надлежни за вођење поступака везаних за породично-правну заштиту.

- Стога, Повереница за заштиту равноправности сматра да су овакви ставови захтевају потребу за даљом сензитивизацијом друштва за проблеме и потребе породица у којима један родитељ сам врши родитељско право. Из ових разлога и Европски парламент се бавио самохраним родитељством и истакао да на развој детета утичу бројни фактори, али да је већина деце која одраста са само једним родитељем успешна, односно, да су фактори који утичу на развој детета много сложенији од облика породице у којој дете одраста. Стога, може се закључити да успех у обављању родитељске улоге зависи од бројних фактора, пре свега то су: индивидуалне карактеристике родитеља и деце, али и социјални контекст (породични и друштвени). На индивидуалне карактеристике родитеља који самостално врше родитељско право друштво не може да утиче, али је важно да их разуме како би боље разумели контекст у коме одрастају деца која крај себе имају само једног родитеља. У Србији су „самохране родитељи” у већини случајева мајке које живе саме са децом. Ипак, није занемарљив и значајан

удео проширених породица, углавном баба и деда који и када нису у домаћинству пружају значајну подршку. По осталим карактеристикама, родитељи који самостално врше родитељско право не издвајају се значајно од опште популације. Стога, Повереница за заштиту равноправности указује да не постоји ниједан оправдан разлог због којег би се могло сматрати да је у интересу детета да се презива као отац, а не као мајка, или да је жена која не живи у брачној заједници „лошија” мајка у односу на ону која је у браку. Такође, они обрасци и модели породичних односа који су „убичајени” у друштву нису, по аутоматизму, квалитетнији и/или у интересу детета у сваком појединачном случају.

- Сагледавајући све ове околности, Повереница за заштиту равноправности указује да у одлукама које се односе на вршење родитељског права и процену родитељских компетенција, сваки стручњак/стручњациња у социјалној заштити мора бити у стању да наведе суштинске и јасне разлоге за доношење одлуке, поткрепљене довољним чињеницама и доказима, који би сваког стручњака/кињу који би процењивао такву одлуку увериле да је она законита и целисходна, односно да би и он/она, у истој ситуацији и под истим околностима донео одлуку исте садржине. Стога, одлуке које доносе стручњаци/киње у центрима за социјални рад не смеју бити засноване на предрасудама и стереотипима у вези са очекиваним родним и родитељским улогама у одрастању детета.
- Повереница указује на значај и улогу центара за социјални рад, као установе социјалне заштите и органа старатељства и подсећа на обавезу пуног поштовања међународних и домаћих прописа и остваривања пуне равноправности у свим областима друштвеног живота и значај поштовања принципа равноправности родитеља у родитељским правима и обавезама, без обзира на њихова лична својства.

2. Кључни резултати истраживања односа грађана и грађанки према дискриминацији у Србији

Истраживање које је током јуна 2016. године спроведено на случајном, репрезентативном узорку од 1200 грађана и грађанки на територији Републике Србије, разматра већину аспеката садржаних и у претходним истраживањима које је Повереник за заштиту равноправности реализовао, и пружа увид у промене односа грађана и грађанки према дискриминацији у периоду од 2013. до 2016. године.

Наведено истраживање указује на позитивне помаке у области заштите од дискриминације, као и на чињеницу да је број грађана и грађанки који су се обратили институцијама државе у случајевима дискриминације знатно већи у односу на ранији период. Такође, истраживање показује да је видљивост и поверење грађана и грађанки у Повереника за заштиту равноправности знатно веће, што је посебно важно у смислу обезбеђивања њихове заштите од дискриминације.

Међутим, упркос позитивним тенденцијама, истраживање показује да се држава још увек суочава са значајним изазовима у заштити грађана и грађанки од дискриминације. Већина њих сматра да дискриминација у Србији није санкционисана, док резултати показују да највећи број испитаника и испитаница нема довољно знања да препозна дискриминацију.

Такође, грађани и грађанке сматрају да су Роми, припадници ЛГБТ популације и грађани у стању социјалне потребе у највећој мери дискриминисани у Републици Србији, док су област запошљавања и рада области живота у којој постоји највише дискриминације.

Истраживање је показало да грађани и грађанке сматрају да медији и држава имају веома значајну улогу у борби против дискриминације и доживљавају их као актере који у највећој мери могу допринети смањењу дискриминације.

Ови резултати недвосмислено показују да је у наредном периоду потребно наставити са активностима усмереним на повећање видљивости Повереника за заштиту равноправности, да је потребно више пажње посветити информисању грађана и грађанки о дискриминацији, као и да је неопходно реализовати активности које би ишле у правцу повећања свести медија о њиховој улози у овој области.⁴¹

2.1. Кључни резултати истраживања односа органа јавне власти према дискриминацији

Истраживање о односу органа јавне власти према дискриминацији спроведено је у периоду мај- јун 2018. године, и, као и претходно, пружа могућност за поређење резултата са претходним истраживањима о овом питању.⁴² Спроведено је као анкетно истраживање методом интервјуа лицем у лице, на узорку од 1211 представника законодавне, извршне и судске власти. Скоро сви представници органа јавне власти, према поменутих резултатима виде дискриминацију као угрожавајућу за грађане који су јој изложени, а три четвртине представника означавају дискриминацију као само негативну појаву, док скоро четвртина представника органа јавне власти сматра да може бити и позитивна и негативна, што указује на проблеме у разумевању самог појма. Супротстављање дискриминацији најчешће не виде као приоритет у свом раду, а важност дискриминације као проблема у друштву виде на исти начин као и грађани. Нешто више од половине представника органа јавне власти сматра да је дискриминација распрострањена у Србији, док знатно чешће него грађани сматрају да се дискриминација у Србији смањила, мада приликом тумачења овог податка треба узети у обзир разлике у

41 Истраживање доступно на званичном сајту Повереника за заштиту равноправности www.ravnopravnost.gov.rs

42 Исто.

односу на временски период за који су се ове групе изјашњавале⁴³. Наиме, трећина представника органа јавне власти сматра да се учесталост дискриминације смањила, док нешто више од петине сматра да се повећала.

Представници органа јавне власти на сличан начин перципирају учесталост дискриминације према различитим циљним групама као и грађани, осим што, као нешто мање дискриминисане групе виде Роме, ЛГБТ, верске и етничке мањине. Као најдискриминисаније групе представници органа јавне власти наводе особе са инвалидитетом, сиромашне особе и старије грађане и грађанке. Као област у којој највише постоји дискриминација, представници органа јавне власти наводе рад и запошљавање.

Један од значајних резултата је и приметно унапређење способности препознавања дискриминације међу представницима органа јавне власти, посебно када се ради о разликовању дискриминације од мобинга и предрасуда.

Са дискриминишућим ставовима и понашањима се у институцијама у којима раде, сусрело више од половине испитаника и велика већина представника органа јавне власти прихвата да, као јавни радници, представници власти имају и већу одговорност, те да их треба оштрије кажњавати за дискриминацију. Иако више од половина испитаника наводи да би генерално реаговала у случају дискриминације, трећина је спремна да реагује у случају да се дискриминација дешава према странци, као и да особу која врши дискриминацију пријави надлежним органима.

На крају, за потребе овог приручника помињемо још неколико резултата, а у вези са радом органа јавне власти. Управо ови представници не виде јасно одговорност државе да ради на сузбијању предрасуда, које представљају основ дискриминације.

43 Период у односу на који су грађани разматрали смањење, односно повећање дискриминације је три године а за редставнике органа јавне власти пет година.

Скоро половина представника органа јавне власти сматра да су дискриминисане групе саме одговорне за свој положај.

Две трећине представника органа јавне власти сматрају да се држава дискриминацијом бави мање него што је потребно.

Повереник за заштиту равноправности се препознаје као институција која има највећи допринос у борби против дискриминације и којој би се највећи број представника органа јавне власти обратио у случају да доживи дискриминацију.

Као актера који у највећој мери подстиче дискриминацију у друштву представници органа јавне власти виде медије.

3. Шта се подразумева под дискриминацијом?

Како би се спречила дискриминација, први корак ка томе јесте разумевање шта јесте, а шта није дискриминација. Обично се каже да дискриминација подразумева прављење разлике и то јесте први корак ка препознавању дискриминације. Међутим, није свако прављење разлике дискриминација.

Законом о забрани дискриминације, дискриминација је дефинисана у члану 2. став 1. као:

свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним

и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима.

Из горе наведене дефиниције произлази неколико елемената дискриминације:

3.1. Неоправдано прављење разлике

Основни елемент дефиниције дискриминације јесте неједнако поступање, стављање у неповољнији положај у односу на друга лица која се налазе у истој или сличној ситуацији. Оно, дакле, подразумева постојање најмање две групе, међу којима постоји разлика у третману. Другим речима, припадници једне групе могу да остваре неко право, док припадници друге групе то не могу, или је смањен обим уживања њихових права. На пример, дискриминација постоји уколико општина право на новчану помоћ признаје само брачним, а не и ванбрачним партнерима. Исто тако, дискриминација постоји и уколико службенице запослене у локалној самоуправи имају нижу плату за обављање истог посла у односу на службенике запослене у тој локалној самоуправи.

У случају неједнаког третмана, неће увек постојати дискриминација, већ само онда када је такво прављење разлике, односно неједнако поступање, неоправдано. Да би се оправдало различито поступање, мора се показати: 1) да до неједнаког поступања долази ради остварења неког легитимног циља, као и 2) да су средства за постизање тог циља сразмерна и нужна.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажеатак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе С. с. о. К. против Општинског већа општине Кула. У притужби је наведено да је чланом 14. Правилника о одобравању, финансирању програма/активности којима се остварује општи интерес у области спорта у општини Кула, прописано различито бодовање за мушке и женске селекције у оквиру исте гране спорта и истог ранга такмичења, односно, да се женске селекције неосновано бодују са мање бодова у односу на мушке селекције. У изјашњењу Општинског већа наведено је да различито бодовање женских и мушких клубова није мотивисано намером да се изврши дискриминација, већ потребом да се омогући финансирање на истом нивоу као и претходних година када финансирање клубова није било регулисано правилником и да су код мушких и код женских клубова бодови различито одређени, јер у истом рангу такмичења мушки и женски клубови немају исти број утакмица, односно женски клубови имају мањи број утакмица па им је потребно мање средстава за финансирање редовних такмичарских активности. У току поступка утврђено је да се прописивањем мањег броја бодова за женске клубове у односу на мушке који се такмиче у истом рангу такмичења у истом спорту, не постижу циљеви прописани правилником (*остваривање општег интереса у области спорта и унапређење женског спорта*), као и да нема сразмере између предузете мере и циља који се желео остварити јер се циљ може остварити другим мерама којима се не нарушава принцип равноправности полова и не крши забрана дискриминације. Повереница за заштиту равноправности дала је мишљење да је прописивањем различитог броја бодова за финансирање такмичарских

активности за женске и мушке фудбалске и кошаркашке клубове у члану 14. Правилника о одобравању, финансирању програма/активности којима се остварује општи интерес у области спорта у општини Кула од 26. марта 2015. године, Општинско веће општине Кула прекршило одредбе Закона о забрани дискриминације и препоручила Општинском већу општине Кула да предузме све неопходне радње и мере из своје надлежности како би уклонило дискриминаторно бодовање прописано у члану 14. Правилника којим се одређује мањи број бодова за женске фудбалске и кошаркашке клубове који се такмиче у истом рангу такмичења као и мушки клубови, као и да убудуће не крши одредбе Закона о забрани дискриминације.

Повереница за заштиту равноправности, на основу чл. 33. ст. 1. тач. 1. Закона о забрани дискриминације, препоручује Општинском већу општине Кула да:

Предузме све неопходне радње и мере из своје надлежности како би уклонило дискриминаторне услове прописане у члану 14. Правилника којим се одређује мањи број бодова за женске фудбалске и кошаркашке клубове који се такмиче у истом рангу такмичења као и мушки клубови.

3.2. До разликовања може доћи чинидбом или пропуштањем

Дискриминација може бити учињена чињењем, када се предузимањем неке радње врши дискриминација. На пример, локална самоуправа донесе одлуку која садржи дискриминаторне критеријуме за остваривање неког права, тако што се одређене категорије грађана и грађанки дискриминишу, најчешће на основу брачног и породичног статуса и старосног доба. С друге

стране, понекад то могу бити и увредљиви и понижавајући коментари службеника.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА ЗА ЧИЊЕЊЕ (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе Ц. „Ж. у.“ из Н. С, поднете у име и уз сагласност М. О, против комисије за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом која је заседала 21. октобра 2015. године, у Центру за професионалну рехабилитацију и запошљавање за Јужно-бачки округ Националне службе за запошљавање у Новом Саду. У притужби је наведено да су чланице комисије, током поступка процене радне способности, постављале М. О. понижавајућа и увредљива питања (на пример: „Зашто су ми је послали, ово је за Центар за социјални рад?“, „Зашто није урађен IQ?“, „Имаш ли ти живе родитеље? Зашто тражиш посао када можеш да наследиш њихову пензију?“, „Да ли знаш када ти се иде у WC? Кад ћеш пишкити?“, „Коју си школу завршила, је л специјалку? [...] А то је оно убрзано...!“), као и да се у току поступка процене радне способности председница комисије обраћала претежно персоналној асистенткињи М. О. и поред инсистирања асистенткиње да она не може давати одговоре на питања која се тичу лично М. У току поступка, Повереник за заштиту равноправности је прибавио изјаву сведокиње Б. Ј, која је као лична асистенткиња М. О. била присутна током поступка процене радне способности. Сведокиња је у својој изјави поткрепила наводе притужбе у смислу приступа и односа чланица комисије према М. О. Затим, Повереник

за заштиту равноправности је од Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање добио информацију да је процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, 21. октобра 2015. године, у Центру за професионалну рехабилитацију и запошљавање за Јужно-бачки округ Националне службе за запошљавање у Новом Саду, спроводила комисија органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, у саставу: др Р. Б, председница комисије и др М. Г.-К, М. Б. и В. Ј, у својству чланица комисије. У изјашњењима председнице и чланица комисије оспорено је да је њихово поступање, приликом оцењивања радне способности М. О, било увредљиво и понижавајуће, односно да је вређало достојанство М. О. Међутим, ни у једном од изјашњења ови наводи нису поткрепљени доказима, нити су оспорени конкретни наводи из притужбе да је М. О. у највећем делу процене радне способности игнорисана. Повереник за заштиту равноправности донео је мишљење да је комисија органа вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, у саставу др Р. Б, председница и др М. Г.-К, М. Б. и В. Ј, чланице комисије, која је 21. октобра 2015. године вршила процену радне способности М. О, прекршила одредбе члана 12. Закона о забрани дискриминације и члана 11. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Због тога је др Р. Б, др М. Г.-К, М. Б. и В. Ј. препоручено да упуте писано извињење М. О. што су у поступку процене радне способности, повредила њену личност и достојанство, као и да у оквиру својих редовних послова и активности не крше законске прописе о забрани дискриминације.

С друге стране, важно је разумети да до дискриминације може доћи и пропуштањем да се нешто учини. Овај вид

дискриминације најчешће се односи на пропуштање обавезе да се објекат учини приступачним за особе са инвалидитетом.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА ЗА ПРОПУШТАЊЕ (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе Б.Ф. из Б. против Републичког фонда за здравствено осигурање, филијала Б, испостава П. због дискриминације на основу инвалидитета. У притужби је наведено да је подносилац притужбе осигураник РФЗО-а и да болује од мултипле склерозе због чега не може дуго да хода и стоји. Даље је наведено да је 2. фебруара 2017. године требало да продужи здравствено осигурање у испостави П, међутим зато што испостава није приступачна, односно зато што због своје болести не може дуго да хода и стоји, није могао да продужи здравствено осигурање. У изјашњењу шефа испостава П. РФЗО-а наведено је да „не памти“ да је Б.Ф. долазио у испоставу, као и да су просторије испостава на другом спрату, да на улазним вратима саме зграде нема прилаза за особе са инвалидитетом у смислу лифта, да у чекаоници постоје четири столице и једна клупа, које служе за седење особа које чекају у реду, као и да нема посебних столица резервисаних за особе са инвалидитетом, старе особе и труднице. У току поступка није могло да се утврди да ли је Б.Ф. био 2. фебруара 2017. године у Републичком фонду за здравствено осигурање, филијала Б, испостава П, јер подносилац притужбе није доставио доказе који поткрепљују наводе притужбе да је био у испостави тог дана. Међутим, увидом на лицу места и анализом навода притужбе и изјашњења, утврђено је да простор који користи

Републички фонда за здравствено осигурање, филијала Б, испостава П. није приступачан за особе са инвалидитетом, па и Б.Ф, па самим тим нису ни доступне услуге које у том простору пружа ова филијала, чиме су прекршене одредбе Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закона о забрани дискриминације. Због тога је Повереник за заштиту равноправности препоручио Републичком фонду за здравствено осигурање, филијали Б, испостави П. да предузме мере у циљу обезбеђивања приступачности улаза и простора испостава П, као и да прилагоде начин свог рада а све у циљу обезбеђивања доступност услуга особама са инвалидитетом; и да води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности, не крши законске прописе о забрани дискриминације.

Повереница за заштиту равноправности препоручује Републичком фонду за здравствено осигурање, филијала Б, испостава П.:

Да предузме мере у циљу обезбеђивања приступачности улаза и простора испостава П, као и да прилагоди начин свог рада а све у циљу обезбеђивања доступности услуга особама са инвалидитетом;

Да води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности, не крши законске прописе о забрани дискриминације.

3.3. Последице дискриминације

Последице дискриминаторног поступања могу бити различите, тако да се дискриминација састоји у искључивању, ограничавању или давању првенства. Тако ће дискриминација најчешће довести до тога да неком лицу није признато неко право, односно, спречиће га у уживању неког од његових основних права.

Такође, дискриминацијом се некој особи може ограничити обим уживања права. То ће бити у ситуацији када особа ужива неко право, али у мањем обиму у односу на друга лица која се налазе у истој или сличној ситуацији.

Коначно, не сме се изгубити из вида да привилеговање једних у највећем броју случајева истовремено представља дискриминацију других.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА ЗА ИСКЉУЧИВАЊЕ (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднео С. П, у име и уз сагласност Ј. П, против Градске управе за друштвену делатност града Чачка. У притужби је наведено да су С. и Ј. П. покушали да остваре право на родитељски додатак и да им је шефица Службе за друштвену бригу о деци градске управе Чачак дала усмено образложење да не могу добити родитељски додатак јер је мајка детета страна држављанка. На сопствени захтев им је издата потврда да Ј. П. није користила право на родитељски додатак јер је страна држављанка. У изјашњењу начелнице Градске управе за друштвену делатност је наведено да Ј. и С. П. нису поднели захтев за остваривање права на родитељски додатак, али и да су законом прописани услови за остваривање овог права, између осталог, да је мајка држављанка Републике Србије. У току поступка је утврђено да Градска управа за друштвену делатност није понудила објективно и разумно оправдање за поступање службенице Градске управе, које није узроковано чињеницом да је Ј. П. страна држављанка. Поред тога, Градска управа није поступила у складу са одлуком Уставног суда. Наиме, Уставни суд је донео одлуку да се одредбе Закона о финансијској подршци породици са

децом имају тумачити и примењивати на начин да право на родитељски додатак може оставрити и отац детета, ако испуњава услове прописане законом, уколико мајка није држављанка Републике Србије. Поверница за заштиту равноправности дала је мишљење да су поступањем Градске управе за друштвене делатности града Чачка, које се огледа у давању погрешне информације у вези са остваривањем права на родитељски додатак у ситуацијама када је мајка детета страна држављанка, као и у пропуштању да предузме све потребне радње како би Ј. и С. П. остварили право на родитељски додатак, прекршене одредбе Закона о забрани дискриминације. Због тога је Градској управи за друштвене делатности града Чачка и начелници Н. В, као одговорном лицу, препоручила да упуте писано извињење Ј. и С. П. због дискриминаторног поступања према њима, да на огласној табли Градске управе за друштвене делатности и Службе за друштвену бригу о деци или на неком другом видном месту, истакну обавештење да право на родитељски додатак остварује отац детета и у случају када је мајка детета страна држављанка, ако отац испуњава друге прописане услове, као и да убудуће, у оквиру обављања послова из своје надлежности, не крше антидискриминационе прописе.

Поверница за заштиту равноправности препоручује Градској управи за друштвене делатности и начелници Н. В, као одговорном лицу, да:

Упуте писано извињење Ј. и С. П. због дискриминаторног поступања према њима, у року од 15 дана од пријема мишљења са препоруком.

На огласној табли Градске управе за друштвене делатности и Службе за друштвену бригу о деци или на другом видном месту, истакну обавештење да право на родитељски додатак остварује отац детета и у случају када је мајка детета страна држављанка, ако отац испуњава услове из члана 14. ст. 1. до 5. Закона о финансијској подршци породици са децом

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА ЗА ОГРАНИЧАВАЊЕ ОБИМА УЖИВАЊА ПРАВА

(Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе организације „Ц. п. з.“ из К. у име и уз сагласност Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г. из К. против Општинске управе општине Кикинда, П. М, председника општине Кикинда и Љ. С, начелника Општинске управе општине Кикинда. У притужби је наведено да су Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г, након промене власти у општини Кикинда, распоређени на радна места у „пољочуварској служби“, утврђивањем нижих звања и нижег коефицијента за утврђивање плате, чиме се њихов радноправни положај погоршао у односу на радноправни положај који су раније имали. Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г. сматрају да је одлука о њиховом распоређивању на нижа радна места донета јер су другачијих политичких уверења од председника општине Кикинда П. М. и начелника Општинске управе општине Кикинда Љ. С, односно, зато што су чланови/це или симпатизери/ке Демократске странке. У току поступку је утврђено да је 20. новембра 2013. године Општинска управа општине Кикинда донела Правилник о изменама и допунама Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Општинској управи. Након измена систематизације, 60 запослених, од укупно 162 у Општинској управи општине Кикинда, премештени су на друга радна места, а од тога су 24 запослена распоређена у пољочуварску службу. Сагледавајући све чињенице и околности, Повереница је закључила да начелник Општинске управе није понудио чињенице и доказе на основу којих би се могло закључити да су Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г. из објективних разлога распоређени на друга радна места, са нижим звањем и нижим коефицијентом за утврђивање плате. Евидентно је да је у јавности познато

политичко опредељење Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г. – они су или чланови или отворени симпатизери Демократске странке. Околност да су сво четворо распоређени у „пољочуварску службу“, заједно са још 20 запослених, од којих су 18 били чланови Демократске странке, док су остали били чланови породица чланова ове странке или њени симпатизери, додатно упућује на закључак да је одлука о њиховом распоређивању у „пољочуварску службу“ била мотивисана њиховим политичким уверењем. То потврђује и чињеница да су З. Л, Д. П. и С. С. након исписивања из Демократске странке или враћене на ранија радна места или распоређене на друга радна места из «пољочуварске службе». Повереница за заштиту равноправности дала је мишљење да је доношењем одлуке о распоређивању Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г. Љ. С, начелник Општинске управе општине Кикинда, извршио је акт дискриминације према њима, на основу политичког уверења. П. М, председник општине Кикинда није прекршио одредбе Закона о забрани дискриминације, с обзиром да није надлежан за доношење одлука о распоређивању запослених, утврђивању звања и коефицијената за утврђивање плата. Повереница за заштиту равноправности препоручује Љ. С, начелнику Општинске управе општине Кикинда да предузме све потребне мере у циљу отклањања последица дискриминаторног поступања према запосленима Љ. С, М. В, Д. М. и М. Г, те да убудуће не доноси одлуке којима се крше антидискриминациони прописи.

3.4. Лица према којима се спроводи дискриминаторски акт

Неједнак третман је најчешће уперен против одређеног лица, припадника одређене групе, али може бити учињена и према члановима породица, односно блиским лицима неког лица.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе Н.Г. против Јавног комуналног предузећа „Градска чистоћа“ Нови Пазар. У притужби је наведено да Јавно комунално предузеће „Градска чистоћа“ није дозволило постављање надгробног споменика у облику пирамиде за покојног оца и за живота мајци притужиле на гробљу код .. цркве у Новом Пазару јер је за ово гробље, у складу са уговором који Град Нови Пазар има закључен са ..црквом, одређено пет типова-облика споменика и да су сви у облику крста. Подносиатељка притужбе је навела да су за њену породицу споменици у облику крста били неприхватљиви, јер је њен покојни отац био члан Савеза комуниста, партијски руководилац и у том смислу атеиста, због чега су желели да поставе споменик у облику „пирамиде“ уместо „крста“. У изјашњењу Јавног комуналног предузећа „Градска чистоћа“ Нови Пазар наведено је да је ..црквена општина за Рашку област у Новом Пазару, уговором број године, Граду Нови Пазар дала у закуп на неодређено време непокретности уписане у поседовни лист број КО Н.П. за формирање .. гробља без накнаде, али под одређеним условима. У току поступка је утврђено да је условљавањем подносиатељке притужбе да изабере један од пет типова надгробних споменика у облику крста, Јавно комунално

предузеће „Градска чистоћа“ Нови Пазар извршило акт дискриминације на основу личног својства члана њене породице – верског убеђења. Због тога је Јавно комунално предузеће „Градска чистоћа“ Нови Пазар препоручено да подносиатељки притужбе упутно писано извињење због дискриминаторног поступања према њој, да предузме све потребне мере у циљу отклањања дискриминаторног поступања, односно да јој омогући да постави надгробни споменик у складу са верским убеђењима њеног покојног оца, као и да убудуће води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности, не крши законске прописе о забрани дискриминације.

3.5. Начин на који се врши дискриминација

Дискриминација може бити на први поглед видљива, када је учињена на отворен, директан начин, али може бити учињена и када на први поглед неутрална одредба у пракси производи дискриминаторно дејство (прикривена, индиректна дискриминација). Док је први пример много чешћи у пракси и постоји у свим ситуацијама у којима је на први поглед јасно да постоји дискриминација (на пример особа са инвалидитетом не може слободно да се креће улицом јер нису оборени ивичњаци), други пример је суптилнији и теже уочљив у пракси. Ако се за остваривање неког права тражи прилагање докумената која не могу да прибаве Роми који су правно невидљива лица и немају пријављено пребивалиште, а тиме ни личну карту и остала идентификациона документа, оваква мера довешће до њихове дискриминације у пракси.

3.6. Дискриминација је заснована неком личном својству

Да би постојала дискриминација, различит третман мора бити заснован на неком личном својству појединца. Особе се штите од дискриминације по било ком личном својству, а то су оне карактеристике са којима се појединци рађају (пол, боја коже, етничка припадност), или које се током живота тешко мењају (имовно стање, религијска уверења). На пример, када држава направи разлику између власника таблица која садрже одређена слова (Č, Ć, Ž, Š, Y, W) и свих осталих грађана/ки тако да ови први морају да промене таблице о свом трошку, док други могу да сачекају са променом таблица наредне две године, долази до неједнаког третмана. Међутим, тај третман није истовремено и дискриминација, јер није заснован на неком личном својству.

Субјекти дискриминације могу бити и лица која не поседују неко лично својство, када су изложена дискриминацији

јер дискриминатор мисли да они поседују то својство (тзв. дискриминација по основу претпостављеног личног својства). У свакодневној комуникацији, обично са сигурношћу знамо само два лична својства - боју коже и пол. Сва остала лична својства нагађамо. На пример, на основу нечијег имена претпостављамо његову етничку припадност, па и вероисповест, док на основу изостанка венчаног прстена закључујемо о нечијем брачном статусу. Тако ће дискриминација о претпостављеном личном својству постојати уколико председник општине одбија да запосли неко лице зато што верује да је припадник ЛГБТ популације јер је исфеминизиран, па он на основу тога доноси закључак о његовој сексуалној оријентацији.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА

Закључак о одбацивању - сажетак (нема личног својства)

Примили смо Вашу притужбу коју сте поднели против Агенције за привредне регистре. У притужби наводите да се приликом регистрације удружења грађана као један од обавезних података у регистрационој пријави Агенцији за привредне регистре доставља и јединствени матични број грађанина - заступника удружења, а да нигде у Закону о удружењима нисте нашли да се тај податак и објављује. У обрасцу за пријаву података нигде не постоји могућност изјашњавања да ли заступник жели или не жели да му се јединствени матични број јавно објављује на сајту Агенције за привредне регистре. Сматрате да када би таква опција постојала да би 95% заступника изабрало опцију да се јединствени матични број грађанина не објављује зато што је то заштићени податак. Грађани свој јединствени матични број остављају многим државним органима, здравственим установама, банкама и институцијама, међутим нико те

податке не објављује, то дискреционо право по Вашем мишљењу даје себи само Агенција за привредне регистре. Наводите да сем регистра удружења, јединствени матични број се објављује и у другим регистрима. Сматрате да су у том погледу, заступници у неравноправном положају у односу на све остале грађане. Тим поводом обраћали сте се и Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

На основу навода из Ваше притужбе и приложених доказа, указујемо Вам да у конкретном случају нема повреде права у смислу Закона о забрани дискриминације, јер нема неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања, које се заснива на неком личном својству. Наиме, у притужби сте навели „објављивање ЈМБГ заступника удружења на сајту АПР-а“, као разлог неједнаког поступања. Међутим, указујемо Вам да се то не може сматрати личним својством (основом дискриминације), у складу са чланом 2. Закона о забрани дискриминације.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА

Мишљење (има личног својства)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе С.Р. из И. против Републичког фонда за здравствено осигурање, Филијале Републичког фонда за здравствено осигурање Сремска Митровица, Испостава Инђија, због дискриминације на основу здравственог стања. Подносиатељка притужбе је навела да је у извештајима лекара специјалисте и у отпусним листама наведено да болује од више дијагноза болести, и то: *sclerosis multiplex*, *Vaskulitis*, *Mononeuritis multiplex* и *Polyncuropathias alias*, али да је,

упркос налазима и препорукама лекара специјалиста из различитих здравствених установа, првостепена лекарска комисија Републичког фонда за здравствено осигурање, Филијала Сремска Митровица, Испостава Инђија, донела одлуку да не испуњава услове за упућивање на продужену рехабилитацију која се обезбеђује из средстава обавезног здравственог осигурања, са образложењем да приложена дијагноза Г58.7 мононеуритис мултиплекс не подразумева обнову рехабилитације. У изјашњењима Дирекције Републичког фонда за здравствено осигурање и Филијале Републичког фонда за здравствено осигурање Сремска Митровица, између осталог, наведено је да подносиатељки притужбе није одобрено продужење рехабилитације, јер у Правилнику о медицинској рехабилитацији у стационарним здравственим установама специјализованим за рехабилитацију, у Листи индикација која је саставни део овог правилника, за дијагнозу *mononeuritis multiplex (G58.7)* није прописана могућност обнове рехабилитације, док је као други разлог наведено то што подносиатељка притужбе није приложила отпусну листу не старију од месец дана. Такође, у изјашњењу Дирекције Републичког фонда за здравствено осигурање наведено је да уколико је у медицинској документацији, на основу које се остварује право на продужену рехабилитацију, наведено више дијагноза, у обзир се узима само она дијагноза по којој се оставарује право, а да првостепенa лекарска комисија није разматрала дијагнозу болести подносиатељке притужбе *G35- sclerosis multiplex*, јер ова дијагноза није потврђена. У току поступка утврђено је да се подносиатељка притужбе лечила у Болници за рехабилитацију Бања Кањижа, те да јој је у отпусној листи констатована дијагноза болести *mononeuritis multiplex (G58.7)*. Међутим, подносиатељку притужбе је 2017. године прегледала неуролошкиња и у свом извештају је навела да С.Р болује 27 година и да јој је

постављена дијагноза *polyradiculopathia* и *mononeuritis multiplex* аутоимуне генезе. У делу извештаја који се односи на дијагнозу пацијенткиње, неуролошкиња је констатовала две дијагнозе: G35- *sclerosis multiplex*, као упутну дијагнозу и G62- *polyneuropathias alias*, као главну дијагнозу. Такође, С.Р. је прегледао и лекар специјалиста физијатар који је у свом извештају констатовао дијагнозу болести *sclerosis multiplex* (G35). Оба лекара су у својим извештајима навели да је потребно да С.Р. буде упућена у рехабилитациони центар ради интезивног физикалног третмана. Поред тога, у току поступка је утврђено да је С.Р. у августу 2017. године, од изабране лекарке добила упут за стационарно лечење у рехабилитационом центру „Врдник“, уз навођење дијагнозе *sclerosis multiplex* (G35). Међутим, првостепена лекарска комисија Републичког фонда за здравствено осигурање, Филијала Сремска Митровица, Испостава Инђија, дала је мишљење којим је одбила да упути подносиоцу притужбе на продужену рехабилитацију са образложењем „да приложена дијагноза Г58.7 Мононеуритис мултиплекс нема обнове рехабилитације“. Анализа притужбе, изјашњења и достављених прилога показала је да се из комплетне медицинске документације коју је подносиоца притужбе доставила првостепеној лекарској комисији, може утврдити да је њено здравствено стање такво да су јој током дугогодишњег лечења у различитим здравственим установама констатоване три дијагнозе болести - *sclerosis multiplex*, *polyneuropathias alias* и *mononeuritis multiplex*. Међутим, првостепена лекарска комисија, приликом одлучивања о упућивању притужиље на продужену рехабилитацију, није узела у обзир комплетно здравствено стање подносиоца притужбе, већ је своју одлуку базирала само на једној дијагнози на основу које се не може остварити право на обнову рехабилитације, што не би могла да учини да је

подносиоца притужбе утврђена само једна дијагноза за коју је прописано право на продужену рехабилитацију, чиме је поступила супротно правилу које је РФЗО навело у свом изјашњењу, а то је да се приликом одлучивања о праву на продужену рехабилитацију сагледава целокупна медицинска документација осигураника, али се одлука базира на оној дијагнози по којој се може остварити право. На тај начин, притужиља је неоправдано стављена у неједнак положај у односу на друге осигуранике на основу свог личног својства – здравственог стања. Стога, Повереник за заштиту равноправности дао је мишљење да је Републички фонд за здравствено осигурање, Филијала Сремска Митровица, Испостава Инђија, чија је првостепена лекарска комисија дала мишљења да се С.Р. из И. не признаје право на упућивање на продужену рехабилитацију, прекршила одредбе члана 6. у вези са чланом 27. Закона о забрани дискриминације. Због тога је Републичком фонду за здравствено осигурање, Филијала Сремска Митровица, Испостава Инђија препоручено да предузме све потребне мере у циљу отклањања последица дискриминаторног поступања према С.Р., односно да јој омогући да оствари право на упућивање на продужену рехабилитацију, да упути писано извињење С.Р. због дискриминаторног поступања према њој, у року од 15 дана од дана пријема мишљења, као и да убудуће води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности, не крши законске прописе о забрани дискриминације.

Повереник за заштиту равноправности препоручује Републичком фонду за здравствено осигурање, Филијала Сремска Митровица, Испостава Инђија, да:

Предузме све потребне мере у циљу отклањања последица дискриминаторног поступања према С.Р. односно да јој омогући да оствари право на упућивање на продужену рехабилитацију.

Упути писано извињење С.Р. због дискриминаторног поступања према њој, у року од 15 дана од дана пријема мишљења.

Убудуће води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности, не крши законске прописе о забрани дискриминације.

Дискриминација, како је већ наглашено у овом приручнику, мора бити заснована на нечијем личном својству. Закон о забрани дискриминације укључује следећу листу личних карактеристика:

1. РАСА - означава дискриминацију због генетских разлика међу људима (попут боје коже, текстуре косе, карактеристика лица). Такође укључује и дискриминацију која је заснована на културним праксама или карактеристикама које се повезују са одређеном расом, као и дискриминацију која је заснована на здравственим стањима која се доминантно везују за одређену расу.

ПРИМЕР: На интервјуу за посао, Кинескињи је објашњено да неће почети да ради за конкретну фирму јер се "не би добро уклопила" у радну средину.

2. БОЈА КОЖЕ - названа још и колоризам, представља различит третман због друштвеног значења које се приписује искључиво боји коже и односи се на пигментацију, тен или нијансу коже. Тако се овај основ разликује од претходног јер је заснован искључиво на боји коже и може довести до разликовања лица припадника исте расе (зашто што је светлије или тамније пути).

ПРИМЕР: Послодавац неће да запосли особу која испуњава све услове за обављање посла администратора, јер има хиперпигментацију лица.

3. ПРЕЦИ - представља дискриминацију која је заснована на припадности одређеној нацији, држави, племену или другој групи на основу порекла, заједно са културним карактеристикама које се повезују са тим пореклом.

ПРИМЕР: Познати стручњак је изложен нападима у медијима јер је рођен и живео првих пет година живота у Бугарској, одакле су му пореклом рођаци са мамине стране по оцу.

4. ДРЖАВЉАНСТВО - означава правну везу са одређеном државом и дискриминацију која је заснована на припадности конкретној држави.

ПРИМЕР: Гранична полиција даје потврду о израженој намери да се тражи азил држављанима Авганистана, али не и држављанима Пакистана.

5. НАЦИОНАЛНА ПРИПАДНОСТ ИЛИ ЕТНИЧКО ПОРЕКЛО - представља дискриминацију која је базирана на припадности одређеној етничкој групи. Углавном се повезује са правима која припадају националним мањинама у једној земљи. Обично се поистовећује са дискриминацијом која је заснована на раси.

ПРИМЕР: Радник обезбеђења не дозволи Ромима да уђу на базен у јавној употреби, или у дискотеку.

6. ЈЕЗИК - подразумева неједнак третман који је заснован искључиво на карактеристикама нечијег говора попут акцента, вокабулара, синтаксе, а може се односити и на нечију способност или неспособност да користи одређени језик. Обично је повезано са нечијом националном припадношћу.

ПРИМЕР: Радници вређају колегу зато што говори "босански", док послодавац такво понашање не само да толерише, већ и подстиче.

7. ВЕРСКО ИЛИ ПОЛИТИЧКО УБЕЂЕЊЕ - односи се на дискриминацију која је заснована на ономе у шта особе верују, односно не верују када је у питању религија, односно које је њихово политичко опредељење

ПРИМЕР: на интервјуу за посао послодавац је питао кандидата да се изјасни о томе да ли верује у Бога, ако да, којој религији припада и коју крсну славу слави, ако је православца.

8. ПОЛ - означава биолошку разлику између жена и мушкараца и дискриминацију која је заснована управо на овој разлици; данас све више значи род, родну дискриминацију која подразумева друштвено условљене улоге, положаје и статусе жена и мушкараца, која је последица друштвених, културних и историјских разлика

ПРИМЕР: Радница је отпуштена са посла током трајања породилског одсуства, или послодавац није дозволио оцу детета коришћење одсуства са рада ради неге детета.

9. РОДНИ ИДЕНТИТЕТ - подразумева однос према сопственом полу, које може бити идентично са полом које је лице добило рођењем, а може се и разликовати од њега (трансродна особа), као и дискриминацију која је заснована управо на овом својству.

ПРИМЕР: Запослени у матичној служби одбије да упише чињеницу промене пола и нови идентитет лицу које се подвргло операцији промене пола.

10. СЕКСУАЛНА ОРИЈЕНТАЦИЈА - подразумева сталну емоционалну и сексуалну привлачност према лицима одређеног пола. Сексуална оријентација подразумева: особе које привлачи супротни пол (хетеросексуалност), особе које привлачи исти пол (хомосексуалност), особе које привлаче оба пола (бисексуалност) и особе које не привлаче особе било ког пола (асексуалност).

ПРИМЕР: Лице је отпуштено са посла јер је неко од колега пронео причу да је геј.

11. ИМОВНО СТАЊЕ - подразумева неједнак третман који се односи на чињеницу колико имовине лице поседује, односно да ли је сиромашно или богато, да ли има непокретности у власништву, заостала дуговања и слично.

ПРИМЕР: Послодавац у формулару за посао тражи одговор на питање да ли кандидат има неки кредит или заостала дуговања.

12. РОЂЕЊЕ - односи се на неједнак третман који је заснован на чињеници где је лице рођено.

ПРИМЕР: Општина додељује једнократну помоћ само оним лицима која су рођена на територији те општине.

13. ГЕНЕТСКЕ ОСОБЕНОСТИ - односи се на мање повољан третман који за основу има генску мутацију која изазива или повећава ризик од неких наслеђених поремећаја.

ПРИМЕР: Осигуравајућа кућа одбије да закључи животну осигурање са женом која има повећани ризик од добијања рака грлића материце.

14. ЗДРАВСТВЕНО СТАЊЕ - односи се на неједнак третман због нечијег здравља, односно постојања болести.

ПРИМЕР: Вртић је одбио да детету које има алергију на кравље производе обезбеди заменски оброк.

15. ИНВАЛИДИТЕТ - подразумева урођену или стечену физичку, интелектуалну или емоционалну онеспособљеност која

доводи до тога да, услед друштвених или других препрека, лице не може, или има ограничене могућности за укључивање у друштвене активности на истом нивоу са другима, што доводи до дискриминације.

ПРИМЕР: Особи са инвалидитетом у колицима није омогућен приступ и слободно кретање у згради општине.

16. БРАЧНИ И ПОРОДИЧНИ СТАТУС -- подразумева неједнак третман који је заснован на чињеници да ли је лице у браку или ванбрачној заједници и да ли има или планира да има децу.

ПРИМЕР: У формулару за посао послодавац тражи одговор на питање да ли је особа у браку и да ли планира брак и децу у наредних пет година.

17. ОСУЂИВАНОСТ - значи дискриминацију због нечије осуђиваности макар и за мања кривична дела, због предрасуда да се на такву особу не може ослонити.

ПРИМЕР: Жену одбијају на конкурсима за посао због чињенице да је њен супруг осуђен за кривично дело тешке крађе.

18. СТАРОСНО ДОБА - односи се на узраст особе и најчешће представља дискриминацију младих због предрасуда везаних за њихово неискуство или старих због предрасуда око њихових способности прилагођавања и иновативности.

ПРИМЕР: Особи која испуњава све услове за обављање посла медицинске сестре није понуђен посао јер има 40 година, док је посао дат медицинској сестри која има 30 година јер је "окретнија и полетнија".

19. ИЗГЛЕД - подразумева различите карактеристике попут физичког изгледа, стила, моде, физичких атрибута (дебљине, висине, боје очију) и сл., као и неједнак третман који је заснован управо на овим чињеницама.

ПРИМЕР: Службеник у општини је отпуштен са посла зато што има малу, али ипак видљиву тетоважу на нози која по оцени председника општине не приличи службеницима, или послодавац тражи слике уз конкурсну документацију од кандидата за посао пословног секретара.

20. ЧЛАНСТВО У ПОЛИТИЧКИМ, СИНДИКАЛНИМ И ДРУГИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА - односи се на дискриминацију која је заснована првенствено на чињеници припадништва одређеној политичкој партији или синдикалној, организацији.

ПРИМЕР: Послодавац даје честитке и једнократне новчане награде поводом 8. марта само радницама које нису чланице синдиката.

21. ДРУГА ЛИЧНА СВОЈСТВА - Закон о забрани дискриминације не затвара листу забрањених основа за неједнак третман и оставља могућност да ће се у пракси признају као забрањени и неки други основи. За сада је неспорно да је листа проширена и на пребивалиште.

ПРИМЕР: Кандидат који конкурише за стручно оспособљавање за обављање полицијских послова мора да има најмање годину дана пребивалиште на територији полицијске управе за коју конкурише.

У пракси је посебно често да се дискриминација врши по основу неколико личних својстава и већ је речено да таква ситуација представља посебно тежак случај дискриминације.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА

(Сажетак мишљења)

(Пример вишеструке дискриминације)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је А. у име Р.К. поднео против Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Звездара, због дискриминације Р.К. и њене малолетне ћерке на основу пола и припадности ромској националној мањини. У притужби је наведено да су запослени у Градском центру за социјални рад – Одељење Звездара, *одбили да* узму од Р.К. изјаву о насиљу у породици. Према наводима из притужбе Р.К. је у А. сачињена пријава о насиљу у породици која је потом достављена надлежним органима и установама. У притужби је такође наведено да су на Конференцији поводом наведеног случаја, представнице А. уочиле да се насиље којем је изложена Р, и директни и индиректно њена малолетна ћерка, игнорише и умањује, а непрофесионално поступање стручних радника и радница Градског центра за социјални рад у Београду – Одељење Звездара према Р.К. подносиоци притужбе сматрају последицом стереотипног мишљења о улогама и понашању жена и предрасудама које постоје према ромској популацију, њиховим обичајима и стилу живота. Због тога се, како је у притужби наведено, насиље којем су изложене представнице ове групе минимализује, а стручњаци одвраћају од предузимања мера по службеној дужности. У изјашњењу руководитељке Градског центра за социјални рад у Београду – Одељења Звездара, наведено је да „изјава од мајке није узимана с обзиром на изразиту узнемиреност и љутњу, те неповезаност реченица, али је упућена код психолога Дома здравља, те у А. ради пружања психолошке и правне помоћи.“ У изјашњењу се такође наводи да су задужени на случају Р.К. процену начина пружања помоћи и подршке вршили управо водећи рачуна о маргинализованој

позицији која произилази из њеног социоекономског и васпитнообразованог статуса, статуса порекла и пола, да је врло често, без најаве и заказивања Р.К. била примљена, саслушана и саветодавно усмеравана, како од задужених стручњака тако и од стране дежурних радника за хитне случајеве. У току поступка је утврђено да Градски центар за социјални рад у Београду – Одељење Звездара, није понудио чињенице и доказе на основу којих би се могло утврдити да су постојали објективни разлози за одбијање пријема пријаве Р.К. о насиљу у породици, што потврђује и мишљење Комисије Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, које је у конкретном предмету констатовало пропусте у раду Одељења. Такође, у току поступка је утврђено да су запослени којима се Р.К. обратила, знали да је њен бивши партнер осуђен због насиља у породици, али упркос томе нису узели њену пријаву о насиљу у породици, већ су је упутили да помоћ потражи у организацији цивилног друштва. По спроведеном поступку, на основу изведених доказа, расположивих статистичких података у овој области, правила о терету доказивања, Повереница за заштиту равноправности је донела мишљење да је одбијањем стручних радника Градског центра за социјални рад - Одељење Звездара да приме пријаву Р.К. о насиљу у породици, Градски центар за социјални рад - Одељење Звездара извршио вишеструку дискриминацију Р.К. на основу њених личних својстава – пола и националне припадности. Због тога је Градском центру за социјални рад - Одељење Звездара препоручено да предузме све потребне мере у циљу отклањања последица дискриминаторног поступања према Р.К; да упуту писано извињење Р.К. због дискриминаторног поступања према њој, у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком; организује обуку за све запослене у Градском центру за социјални рад - Одељење Звездара на тему дискриминације, са циљем

сензибилисања и едуковања службеника и службеница за рад са ромском популацијом и рад са женама жртвама насиља у породици и партнерским односима, као и да убудуће, у оквиру обављања послова из своје надлежности, не крши антидискриминационе прописе.

Повереница за заштиту равноправности на основу члана 33. став 1. тачка 1. Закона о забрани дискриминације препоручује ГЦСР Одељењу Звездара да:

Предузму све потребне мере у циљу отклањања последица дискриминаторног поступања према Р.К.

Упуте писано извињење Р.К. због дискриминаторног поступања према њој, у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

Организују обуку за све запослене у ГЦСР Одељење Звездара на тему дискриминације, са циљем сензибилисања и едуковања службеника и службеница за рад са ромском популацијом и рад са женама жртвама насиља у породици и партнерским односима.

(Пример где нема вишеструке дискриминације – (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку по притужби Д. С. против Казнено-поправног завода у С. М, у којем се налази на издржавању казне затвора. У притужби је наведено да се више пута пријавио да буде радно ангажован у Казнено-поправном заводу на пословима израде коверти, али да га је стручни тим одбио. Сматра да је дискриминисан због инвалидитета и старосног доба. У изјашњењу Казнено-поправног завода у С. М. наведено је да се упошљавање осуђених лица врши према психичким и физичким способностима осуђених, стручним квалификацијама и могућно-

стима КПЗ. Између осталог, наведено је да је Д. С. одбијен због инвалидитета и чињенице да у одељењу има лица која су способна за рад, у тешкој материјалној ситуацији и нису радно ангажована, с обзиром да је број осуђених већи у односу на број радних места које је потребно попуњавати. У поступку је утврђено да стручни тим Казнено-поправног завода није вршио оцену радних способности Д. С. у односу на конкретан посао израде коверти, већ га је одбио због чињенице да је особа са инвалидитетом лошег здравственог стања. Повереница за заштиту равноправности дала је мишљење да је Казнено-поправни завод у С. М. прекршио одредбе Закона о забрани дискриминације, одбијајући захтев Д. С. за радним ангажовањем због инвалидитета, без претходне провере његових радних способности у односу на потребе конкретног посла. Због тога је дала препоруку Казнено-поправном заводу у С. М. да поново размотри захтев Д. С. за ангажовањем на пословима за које се пријавио, процењујући при томе његове радне способности и могућност обављања конкретног посла. С друге стране, Казнено-поправни завод у С. М. пружио је довољно доказа да Д. С. није дискриминисан због старосног доба, с обзиром да старосна структура осуђених лица која су ангажована на пословима израде коверти, одговара старосној структури осуђених лица у Казнено-поправном заводу у С. М.

Повереница за заштиту равноправности препоручује управи Казнено-поправног завода С. М. да поново размотри захтев Д. С. да буде радно ангажован, процењујући при томе његов инвалидитет и здравствено стање искључиво са аспекта психофизичких способности које су у непосредној вези са конкретним послом за који се пријавио.

Потребно је да управа Казнено-поправног завода С. М. обавести Повереницу за заштиту равноправности о спровођењу ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

4. Како препознати облике дискриминације?

Закон о забрани дискриминације разликује два основна облика дискриминације:

- 1) непосредну дискриминацију и
- 2) посредну дискриминацију.

Поред ова два основна облика дискриминације, Закон помиње још пет облика дискриминације:

- 1) повреду начела једнаких права и обавеза
- 2) узнемиравање и понижавајуће поступање
- 3) говор мржње
- 4) позивање на одговорност
- 5) удруживање ради вршења дискриминације

4.1. Непосредна дискриминација

Непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај, или би могли бити стављени у неповољнији положај.

Непосредна дискриминација представља основни и чест облик дискриминације јер је очигледан, односно видљив на први поглед.

1. Први корак ка идентификовању непосредне дискриминације јесте ко је изложен одређеном неједнаком третману. То може бити појединац, више појединаца или, пак, група као таква.

2. Дискриминаторна радња се састоји у неком доношењу прописа, чињењу, али и пропуштању да се нешто учини (на пример, не обезбеди се приступачност објекта), чиме се лице или група лица налазе у неједнаком положају).

3. Наредни корак јесте утврдити да ли се неко поступање заснива на неком личном својству, на пример зато што је лице особа са инвалидитетом или је његов члан породице припадник ЛГБТИ. Уколико различито третирање није засновано на личном својству, у том случају нема дискриминације, већ повреде неког другог права, односно правила.

4. Кључни елемент непосредне дискриминације јесте да се лица или групе која се налазе у истој или сличној ситуацији, али не поседују одређено лично својство, различито третирају. Да би се утврдило постојање непосредне дискриминације, потребно је да се пронађе прави упоредник. Није неопходно и у пракси је веома тешко пронаћи упоредника који се налази у истој, идентичној ситуацији. Зато је довољно да се лица налазе у сличној ситуацији, да би се показало да је разликовање засновано на личном својству појединца или групе која је изложена дискриминацији. Тако ће дискриминација постојати уколико послодавац запосленој жени која има дете са инвалидитетом не дозвољава да касни на посао када дете води на преглед, али је толерантан према другим запосленим радницама које касне на посао када се разболе њихова деца која немају инвалидитет. У овом конкретном примеру, прави упоредник су раднице које имају децу без инвалидитета.

Од упоредника зависи да ли ће постојати дискриминација или не. На пример, уколико се лице подвргне операцији промене пола из мушког у женски и жели да оствари право на одлазак у пензију са 63 године, колико је дозвољено за жене, ако у томе буде одбијен док не испуни 65 година, постојаће дискриминација уколико се као упоредник узму жене. Међутим, ако се погрешно узме да је у овом конкретном случају упоредник мушкарац, неће бити дискриминације. Постоји само једна ситуација када неће

бити потребе да се пронађе упоредник јер то није могуће, а то је у случају трудне жене.

Када је очигледно да је лице различито третирано због неког личног својства, неће бити потребе да се пронађе упоредник. Ово је илустративно на примеру власника кафића који не жели да угости Рома уз речи да 'они увек праве проблеме и да нису добродошли'.

5. Последњи корак је анализа последица одређеног третмана - да ли се лице ставља, или је стављено у неповољнији положај у односу на друге који се налазе у истој или сличној ситуацији (на пример, одбијен му је улазак у ресторан, изложен је насиљу или увредама и сл.), или би могло бити стављено у неповољнији положај (власник ресторана стави натпис да припадници ЛГБТИ популације не могу да буду гости кафића).

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Повереник за заштиту равноправности је примио притужбу грађанке из Чачка која је била корисница услуге дневног боравка у установи за дневни боравак деце, младих и одраслих са сметњама у развоју „Зрачак” Чачак, а којој је право на ову врсту услуге социјалне заштите престало, јер је напунила 55 година живота. Током поступка, Повереник за заштиту равноправности је извршио увид у члан 86. Одлуке о правима и услугама у социјалној заштити из надлежности града Чачка и утврдио да је овом одлуком прописано да се услуга дневног боравка за одрасле са сметњама у развоју пружа само лицима од 25 - 55 година живота, који имају сметње у развоју (телесне, интелектуалне, менталне, сензорне говорно-језичке, социо-емоционалне и вишеструке сметње) у Установи

за дневни боравак деце, младих и одраслих са сметњама у развоју „Зрачак” Чачак. У складу са наведеном одлуком лица која су навршила 55 година губе право на коришћење ове услуге, на основу решења Центра за социјални рад града Чачка.

Анализирајући Одлуку о правима и услугама у социјалној заштити из надлежности града Чачка, са аспекта антидискриминационих прописа, а имајући у виду да наведена одлука града Чачка прописује да право на услугу дневног боравка имају лица старости од 25 - 55 година Повереник за заштиту равноправности указује на то да Закон о забрани дискриминације изричито прописује да је забрањена дискриминација лица на основу старосног доба и прописује право на једнак приступ јавним услугама. Такође, Законом о социјалној заштити прописане су врсте услуга социјалне заштите, као и круг лица која могу бити корисници услуга, док Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите ближе уређује услове и стандарде услуга социјалне заштите, при чему за сваку услугу појединачно прописује групе корисника који имају право на коришћење услуге, као и шта та услуга обухвата на тај начин што између осталог прописује ближе услове и стандарде за услугу дневног боравка, при чему не одређује године старости као услов за остваривање овог права, већ наводи да ово право имају деца и одрасли са телесним инвалидитетом, односно интелектуалним тешкоћама, који имају потребу за дневном негом и надзором, и подршком у одржању и развијању потенцијала; деца и млади који су у сукобу са законом, родитељима, школом или заједницом, на начин који не омета њихово школовање или одлазак на посао; одрасла и стара лица којима је потребна дневна нега и надзор. Из наведеног се може констатовати да Одлука града Чачка прописује старосно ограничење које је у супротности

са Законом о забрани дискриминације, као и да ово ограничење не познаје ни Закон о социјалној заштити, као ни Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите.

Имајући у виду сврху социјалне заштите и сврху услуге дневног боравка, треба нагласити да услуга дневног боравка у заједници представља важну и значајну услугу социјалне заштите која се пружа корисницима и корисницама на нивоу локалних самоуправа. Сврха услуга социјалне заштите, па самим тим и услуге дневног боравка, јесте пружање подршке и помоћи појединцу или породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања ризика неповољних животних околности као и стварања могућности да самостално живе у друштву.

Из наведеног произлази да је ускраћивање права на услугу дневног боравка лицима искључиво због чињенице да су навршила 55 година, није оправдано, како са аспекта циља, тако и са аспекта последица које овакво ограничење производи, нити се може оправдати објективним разлозима.

Како спорна одлука града Чачка, којом је прописано да лица након напуњених 55 године живота губе право на услугу дневног боравка, Повереник је мишљења да оваква одлука није у складу са антидискриминационим прописима Републике Србије, јер се на тај начин у неповољнији положај се стављају особе које су навршиле 55 година живота, јер немају право на коришћење услуге дневног боравка, чиме се ова старосна категорија дискриминише на основу њиховог личног својства - старосног доба, што није у складу Законом о забрани дискриминације.

4.2. Посредна дискриминација

Посредна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због његовог односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна.

Посредна дискриминација је други облик дискриминације, који је, за разлику од непосредне дискриминације, теже препознатљив у пракси, јер је на први поглед заснован на једној неутралној одредби или пракси, али која доводи до дискриминације одређено лице или групу лица.

1. Први корак ка идентификовању посредне дискриминације јесте према коме је уперена - појединац, више појединаца или група као таква.

2. Други корак јесте утврдити о којим се актима ради - правном пропису (закону, подзаконском акту, судској одлуци), конкретној одредби или пак радњи, односно пропуштању које је привидно неутрално (није засновано на неком личног својству).

3. Даље, који су ефекти таквог прописа или радње, односно пропуштања у пракси? Уколико они доводе до искључивања или ограничавања лица или групе лица у уживању њихових права, говори се о дискриминацији. На пример, за упис у школу тражи се познавање званичног језика одређене земље. Таква одредба је по свом карактеру неутрална. Међутим, ако у пракси ово правило несразмерно погађа ромску децу и резултира тиме да се она уписују у посебна одељења, што доводи до њихове сегрегације, онда постоји посредна дискриминација. Важно је разумети да код посредне дискриминације често неће постојати намера да се припадници одређене групе дискриминишу, али ће их одређени

прописи, односно пракса довести у ситуацију да је уживање њихових права онемогућено или отежано.

4. Иако је правило, односно пракса, неутрално, оно доводи до неједнаког третмана јер се на исти начин третирају лица која се заправо налазе у различитој ситуацији. Зато је важно да се та група издваја у односу на остале по неком свом личном својству (етничкој припадности, инвалидитету и сл.).

5. Коначно, понекад ће различит третман до којег доводи привидно неутрална одредба или пракса бити оправдана - и то онда када је циљ који се тиме жели постићи законит. У највећем броју случајева постојаће неки легитиман циљ. Међутим, овај тест ће проћи само уколико су средства за постизање тог циља примерена и нужна у датој ситуацији (принцип пропорционалности). Такође, процениће се и да ли је исти циљ могао да буде остварен применом неке друге мере која би у мањој мери утицала на неједнак третман припадника одређене групе. На претходном примеру, то би значило да је легитиман циљ ставити децу која не говоре језик на којем се одвија настава у школама у посебно одељење. Ипак, анализа употребљених средстава показује да је држава могла ромску децу таргетирати код предшколског образовања и њиховим већим обухватом утицати на то да она што пре науче званичан језик земље на којем се школују. Такође, анализираће се и да ли је школа могла да надомести проблем организовањем додатних часова, без сегрегације деце.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднео М. Ф. (М. F.) из Б. против Општинске управе ГО Вождовац. У притужби је наведено да је општинска

управа одбила да одлучи по својеручно потписаном захтеву за упис у посебан бирачки списак националне мањине који је послат поштом и да је и након сазнања да подносилац захтева није у могућности да се креће услед здравствених проблема, инсистирала да је неопходно да захтев буде предат лично у просторијама општине. Како је у моменту подношења притужбе остало само 10 дана до закључења посебних бирачких спискова, Повереница за заштиту равноправности упутила је заменику начелника Општинске управе препоруку мера за остваривање равноправности да преиспита рад органа којим руководи како би се предупредила дискриминација у конкретном случају. Подносилац притужбе је након ове препоруке мера, обавестио Повереницу за заштиту равноправности да је трећи пут поднео захтев, овај пут преко пуномоћнице, и да му је захтев за упис у бирачки списак националне мањине усвојен. Заменик начелника Општинске управе такође је обавестио Повереницу да је поступак позитивно завршен и изразио наду да ће бити установљено да Општинска управа ГО Вождовац није извршила акт дискриминације, с обзиром да је према подносиоцу притужбе поступљено на исти начин као и према свим подносиоцима захтева, уз стриктну примену прописа како би се избегле недозвољене радње. Међутим, Повереница за заштиту равноправности указује да до дискриминације не долази само када се лица која се налазе у истој или сличној ситуацији третирају различито (непосредна дискриминација), већ и када се, без разумног оправдања, једнако поступа према лицима које се налазе у битно различитим ситуацијама (посредна дискриминација). Повереница је става да је Општинска управа ГО Вождовац, инсистирајући на личном доласку у просторије општине због уписа у бирачки списак националне мањине, подносиоца притужбе третирала исто као и лица која су у

могућности да лично поднесу захтев, чиме га је ставила у неравноправан положај на основу његовог здравственог стања. Општинској управи ГО Вождовац препоручено је да подносиоцу притужбе упути писано извињење, да о овом мишљењу обавести сва службена лица која предузимају радње и решавају у управном поступку, као и да убудуће у оквиру обављања послова из своје надлежности, не крши антидискриминационе прописе.

4.3. Повреда једнаких начела

Повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује.

Повреда начела једнаких права и обавеза представља наредни облик дискриминације, који је заправо сам по себи тест за дискриминацију. Суштина овог облика дискриминације јесте неоправдано ускраћивање права и слобода или наметање обавеза које се не намећу другима који се налазе у истој или сличној ситуацији.

1. Први корак ка идентификовању овог облика дискриминације јесте према коме је уперено - појединцу, више појединаца или групи као таквој.

2. Други корак јесте утврђивање које лично својство представља основ за неједнако поступање (инвалидитет, пол, узраст).

3. Трећи корак јесте утврдити која се конкретна права и слободе ускраћују, односно које се конкретне обавезе намећу.

4. Наредни корак јесте упоређивање ситуације у којој се налазе лица, односно група лица којима се ускраћују одређена права или намећу одређене обавезе и друга лица којима се не намећу обавезе, односно ускраћују конкретна права. Ово је кључно за утврђивање да ли се ова лица, односно групе налазе у истој или сличној ситуацији.

5. Коначно, посебно ће се утврдити да ли постоји оправданост обавеза које се намећу, односно мера које се изричу. Ово ће бити учињено анализом да ли је циљ који се жели постићи ускраћивањем одређених права, односно изрицањем одређених мера легитиман и ако јесте, да ли постоји пропорционалност између предузетих мера и циља који се жели постићи.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА

Повереница за заштиту равноправности примила је притужбу М. П. из С. против Скупштине општине Сврљиг, због дискриминације на основу места пребивалишта. У притужби се наводи да су Одлуком о финансирању брачних парова број: 400-136/2011-01 од 15. септембра 2011. године дискриминисани брачни парови који живе у граду у односу на брачне парове који живе на селу, на тај начин што је прописано да се једнократна новчана помоћ у износу од 100.000 динара исплаћује супружницима на равне делове после закључења брака, а супружницима на селу 150.000 динара. Уз притужбу је достављен и примерак Одлуке о финансирању брачних парова.

Ј. Т, председница Скупштине општине Сврљиг, доставила је 31. маја 2012. године изјашњење у којем се наводи следеће: да је Одлука о финансирању брачних парова донета у циљу

повећања наталитета и у духу кампање која се води на нивоу целе Србије ради спречавања беле куге; да Одлука о финансирању брачних парова није усамљена у Србији, односно, да су следили пример других локалних самоуправа које су похваљене због идентичне одлуке; да је општина Сврљиг веома разуђена и старачка општина и да се желело да се овом одлуком поправи то стање и ситуација; да су локална самоуправа која нема вишка запослених и која свој буџет, на овакав начин, ставља у корист грађана и помаже их, а да сматра да то „није грех и противзаконито“; да се подносиоца притужбе, након вишегодишње ванбрачне заједнице са партнером, венчала и користила финансијска средства омогућена овом одлуком.

Анализа Одлуке о финансирању брачних парова показала је да су њоме у неједнак положај стављени супружници који не живе на селу у односу на супружнике који живе на селу, као и грађани и грађанке који су склопили ванбрачну заједницу у односу на оне који су склопили брачну заједницу.

Услови за остваривање права на финансијску помоћ су следећи: 1. да супружници имају пребивалиште на територији општине Сврљиг у тренутку закључења брака; 2. да закључени брак траје најмање пет година и у том периоду супружници морају имати исту адресу; 3. да се из овакве брачне заједнице у периоду од пет година мора родити најмање једно дете; 4. да један од супружника мора имати пребивалиште на територији општине Сврљиг најмање шест месеци пре закључења брака, као и пет година након закључења брака.

Скупштина општине Сврљиг у достављеном изјашњењу није одговорила на питање из којих разлога се једнократна новчану помоћ исплаћује у износу од 150.000 динара супружницима на селу, а у износу од 100.000 динара

супружницима који не живе на селу, као ни на друга питања која су постављена у захтеву за изјашњење на притужбу.

Да би се испитало да ли је одлуком Скупштине општине Сврљиг повређено начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити: 1. да ли је циљ који се постиже овом мером допуштен и оправдан, 2. да ли се циљ (или циљеви) могу постићи прописаном мером, односно, да ли постоји сразмера између предузетих мера и циљева који се том мером остварују, те 3. да ли постоји објективно и разумно оправдање да се појединим становницима општине Сврљиг (који не живе на селу) исплати једнократна помоћ у мањем износу него другим становницима општине Сврљиг (који живе на селу), односно, да се појединим категоријама грађана и грађанки ускрати право на ову помоћ (онима који су склопили ванбрачну заједницу)

Одредбом чл. 1. Одлуке о финансирању брачних парова прописано је да се једнократна помоћ даје у „циљу повећања наталитета“. У изјашњењу Скупштине општине Сврљиг наведено је одлука донета „у циљу повећања наталитета и у духу кампање која се води на нивоу целе Србије ради спречавања беле куге“, као и да је „општина Сврљиг веома разуђена и старачка општина“, те да су одлуком желели да измене такво стање.

Међутим, чл. 1. Одлуке о финансирању брачних парова прописано је да се једнократна помоћ даје супружницима после закључења брака, уз услов да за пет година заједнице мора бити рођено најмање једно дете, а чл. 5. прописано је да су супружници дужни да врате добијени износ са припадајућом каматом уколико дође до престанка брачне заједнице (изузети су супружници који из здравствених разлога не могу имати потомство или у случају смрти једног супружника). Анализом ових одредаба може се закључити да није релевантно колико деце се роди у брачној заједници, јер се финансијска помоћ даје после

закључења брака, уз услов да брак мора да траје најмање пет година. Даље, тумачењем самог назива одлуке (Одлука о финансирању брачних парова), може се закључити да је финансијска помоћ усмерена на брачне парове, односно, да јој је циљ промовисање склапања бракова, а не повећање наталитета, јер би се финансијска помоћ која је усмерена на повећавање наталитета давала по рођењу детета, без обзира да ли је дете рођено у брачној или ванбрачној заједници, а такође се не би тражио повраћај средстава, уколико брачна заједница престане. Подстицање рађања деце могло се постићи одлуком о новчаној помоћи за свако дете рођено на територији општине Сврљиг, односно, за друго, треће или свако наредно дете, а не постављањем услова да у браку мора да буде рођено најмање једно дете. Повереница за заштиту равноправности указује да за борбу против беле куге није од значаја да ли је дете рођено у брачној или ванбрачној заједници, као ни да ли је заједница опстала пет или више година. Из ове анализе произлази да се циљ који је прописан Одлуком о финансирању брачних парова (повећање наталитета), разликује од циља који се у реалности остварује применом ове одлуке (подстицање закључења брачних заједница и останак у брачној заједници након остваривања циља дефинисаног одлуком – рађања детета).

Извесно је да је Скупштина општине Сврљиг има право да подстиче наталитет и да доноси мере за стимулисање рађања било на читавој својој територији, било на деловима територије, имајући у виду наводе из изјашњења да је општина Сврљиг „разуђена“, што се ни на који начин не доводи у питање. Штавише, спремност да се властитом иницијативом и властитим средствима допринесе решавању проблема, макар се то решење ограничавало само на територију једног града или општине, свакако је позитиван пример на који се могу угледати друге

локалне самоуправе у Србији. У том делу, доношење одлуке је сасвим оправдано и потпуно разумљиво. Јединица локалне самоуправе има право и обавезу да средствима свог буџета помогне грађанима и грађанкама своје заједнице, у зависности од могућности потреба, али та обавеза подразумева да правила о додељивању финансијске помоћи (услови, начин и поступак) буду правно обликована у складу са императивним законским прописима, укључујући и императивне уставне и законске прописе о забрани сваког облика дискриминације по било ком личном својству.

Анализа могућности остваривања циља прописаном мером, односно, анализа постојања сразмере између предузете мере (једнократна финансијска помоћ) и циља који се желе постићи (повећање наталитета), показала је да се давањем помоћи супружницима по закључењу брака заправо подстиче заснивање брачних заједница, наспрот ванбрачних заједница, а не повећање наталитета, јер се помоћ добија после закључења брака, а не после рођења детета.

Имајући ово у виду, потребно је анализирати да ли је заснивање брачних заједница, односно, званично закључивање бракова, циљ који се оправдано може подстицати јавним средствима. Са једне стране, Устав Србије у чл. 29. обезбеђује посебну заштиту породици и браку на коме се она заснива, па би се то могло узети као основ за доношење мера којима се подстиче ступање у брак. С друге стране, Устав Србије изједначава ванбрачну и брачну заједницу одредбом чл. 62. ст. 5, а Закон о забрани дискриминације изричито забрањује било какву дискриминацију по том основу. Треба, такође, имати у виду и ставове Уставног суда Србије изражене у одлуци Уставног суда о уставности чл. 4. ст. 1. Породичног закона („Сл. гласник РС“, бр. 18/2011). По ставу Уставног суда,

уставотворац је изједначавањем ванбрачних и брачних заједница, „одређивање суштинских елемената потребних за настанак ванбрачне заједнице везао за постојање елемената потребних за настанак брачне“. Другим речима, изједначавајући ванбрачну и брачну заједницу, дао је предност садржини, елементима потребним за настанак заједнице, у односу на форму, односно начин закључења брака. Оно што се законом штити и подстиче је трајна заједница живота мушкарца и жене између којих не постоје трајне сметње, а не форма те заједнице. Имајући у виду изнете аргументе, подстицање заснивања брачних заједница не може се сматрати оправданим циљем, имајући у виду чињеницу да је то циљ који се Одлуком о финансирању брачних парова постиже.

Скупштина општине Сврљиг у достављеном изјашњењу није одговорила на питање из којих разлога се једнократна новчану помоћ исплаћује у износу од 150.000 динара супружницима на селу, а у износу од 100.000 динара супружницима који не живе на селу. Није, такође, одговорила и на додатна постављена питања у вези са појединим одредбама Одлуке о финансирању брачних парова и коришћеним терминима. Иако није дато објашњење из којих разлога се већи износ новчане помоћи даје супружницима на селу у односу на супружнике који не живе на селу, могло би се претпоставити да је живот у сеоској средини мање привлачан младим људима и да би циљ могао бити задржавање супружника у сеоском подручју, имајући у виду наводе из изјашњења да је општина Сврљиг „разуђена и старачка општина“. Међутим, у Одлуци о финансирању брачних парова није постављен услов да супружници остану да живе на селу, већ су услови трајање брачне заједнице, рођење једног детета и заједничка адреса (на територији општине Сврљиг) пет година. Ни један од ових услова није повезан са животом

на селу, већ се може испунити и животом ван сеоског подручја. С друге стране, одлука да се супружницима који живе на селу додели виши износ новчане помоћи, могла би да се третира као посебна (афирмативна) мера, али како Скупштина општине Сврљиг у свом изјашњењу није изнела ни један аргумент којим би оправдала одлуку да се супружницима са села додели већа новчана помоћ, претпоставка да је у питању посебна (афирмативна) мера нема поткрепљење, односно, ни у Одлуци о финансирању помоћи брачних парова, ни у изјашњењу Скупштине општине Сврљиг, не постоје аргументи који на то указују. Имајући све то у виду, Повереница за заштиту равноправности констатује да нема оправданог разлога за прављење разлике између грађана/грађанки који су склопили бракови оних који су склопили ванбрачну заједницу, као и између супружника који живе на селу и оних који не живе на селу. Сагласно томе, Одлуком о финансирању брачних парова Скупштине општине Сврљиг број 400-136/2011-01 од 15. септембра 2011. године повређено је начело једнакости тиме што је, без објективног и разумног оправдања, грађанима/грађанкама општине Сврљиг који су склопили ванбрачну заједницу ускраћено право на ову помоћ у односу на оне који су склопили брак, као и тиме што су, без објективног и разумног оправдања, у погледу висине једнократне финансијске помоћи привилеговани супружници који живе на селу у односу на оне који не живе на селу јер се оваквом мером не постиже циљ прописан Одлуком о финансирању брачних парова (повећања наталитета), нити постоји сразмера између предузете мере (једнократна финансијска помоћ) и циља који се оваквом мером остварује.

4.4. Узнемиравање и понижавајуће поступање

Забрањено је узнемиравање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење.

Узнемиравање и понижавајуће поступање доводи до повреде достојанства лица, које се налази у основи људских права и у пракси је веома чест облик дискриминације.

1. Овај облик дискриминације састоји се од узнемиравања или понижавајућег поступања. Обично се огледа у изјавама које вређању одређена лица, али може бити и поступање које доводи до унижавања нечијег достојанства.

2. Други корак ка идентификовању узнемиравања и понижавајућег поступања јесте његова последица - састоји се у повреди достојанства појединца, групе појединаца или групе као такве. Она доводи до осећаја нелагодности, страха, понижења, непријатељског окружења.

3. Овакво понижење је засновано на неком личном својству појединца или групе јер да њега нема, не би уследило ни увредљиво и понижавајуће поступање (на пример, да нису Роми у питању, председник општине не би јавно протествовао против њиховог насељавања).

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужби организација „Р“ и Ц. з. з. и п. т. а. која су поднете против М. Б, председника општине Кањижа и општине Кањижа,

због изјава које је М. Б. дао 12. августа 2015. године у просторијама општине Кањижа, поводом избеглица које бораве на територији Републике Србије и општине Кањижа. У току поступка је утврђено да је М. Б, председник општине Кањижа, 12. августа 2015. године на конференцији за штампу, поводом избеглица које бораве на територији општине Кањижа, између осталог, изјавио: „Из Прешева, Београда и Суботице редовно стиже више аутобуса, пуни избеглица који долазе у наш град, који су оскрnavили наша гробља, гробове, наше капеле, који уништавају јавне површине, паркове, њиве и воћњаке. Нека сви погледамо шта су у последњих месец дана урадили ови странци који не поседују најосновније елементе опште интелигенције и културе. Међутим, новац изгледа да имају и изгледа да је то суштина. У праву је сваки становник Кањиже, Мартоноша и Хоргоша који са страхом излази на улицу, у праву је када је забринут због будућности своје деце, али и због почетка школске године коју чека у страху и због уништења јавних површина, улица. У име локалне самоуправе Кањижа апелујем на грађане да буду спремни“. Утврђено је и да је ова изјава М. Б. објављена на интернет презентацији општине Кањижа 13. августа 2015. године. У поступку је утврђено да изношење оваквог става представља акт дискриминације, јер вређа достојанство избеглица, у односу на њих ствара понижавајуће и увредљиво окружење и доприноси ширењу предрасуда, нетрпељивости и нетолеранцији. Посебну одговорност и тежину има то што је овакву изјаву дао носилац јавне власти, чија је уставна и законска дужност да поштује забрану дискриминације и равноправност свих грађана и грађанки. Због тога је дато мишљење да су у изјавама које је М. Б, председник општине Кањижа дао 12. августа 2015. године на конференцији за медије у просторијама општине Кањижа, а које су 13. августа 2015. године објављене

на интернет презентацији општине Кањижа, као став локалне самоуправе поводом избеглица које бораве у овој општини, изнети ставови коју су узнемирујући и понижавајући и којима се вређа достојанство избеглица. М. Б. и општини Кањижа дата је препорука да упуте јавно извињење због изјава о избеглицама, које ће објавити на интернет презентацији општине Кањижа, као и да убудуће не дају, односно, не објављују изјаве којима се вређа достојанство и подржавају предрасуде према избеглицама, те да својим поступањем доприносе смањењу ксенофобије, расизма и дискриминације и повећању толеранције према избеглицама.

4.5. Забрана позивања на одговорност

Дискриминација постоји ако се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању.

Овај облик дискриминације представља заштиту у односу на лице које жели да искористи неки од механизма заштите од дискриминације, било да се ради о дискриминацији којој је он изложен, или жели да помогне неком другом лицу које је изложено дискриминацији.

1. Први корак јесте ко је лице које је изложено неком лошијем третману - у питању је особа која жели да искористи, или је искористила неки механизам заштите од дискриминације, односно понудила је или намерава да понуди доказе о учињеној дискриминацији. То може бити, како само лице које је изложено

дискриминацији (када је релеватно његово лично својство због којег је изложено неком неповољном поступању), тако и лице које жели да сведочи да је неко лице изложено дискриминацији (колега, члан породице, комшија), када његово лично својство није релеватно за постојање овог облика дискриминације.

2. Лице је изложено третману који је лошији од оног како се, или како би се поступало према другима. На пример, лице је премештено на ниже плаћено радно место зато што је изнело доказе против послодавца.

3. Сам неповољнији третман је последица тога што је лице тражило, или намерава да тражи заштиту од дискриминације или зато што нуди, или намерава да нуди доказе о дискриминаторском поступању. Ово подразумева да је довољно да дискриминатор сазна за намеру лица да сведочи или пружи доказе против њега, без обзира на то да ли је своју намеру и остварило. Другим речима, неповољнији третман је последица следећих ситуација: лице је покренуло или намерава да покрене поступак за заштиту од дискриминације, односно лице је понудило доказе или намерава да понуди доказе о дискриминацији која је учињена према другоме.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднео Љ.Р. против РТБ Б. д.о.о. Б. У притужби је навео да је након обраћања Поверенику за заштиту равноправности смењен са места руководиоца Сектора за интерну контролу РТБ Б. и распоређен на ниже вредновано радно место (самостални контролор). У изјашњењу директора послодавца наведено је да није тачно да је Љ.Р. распоређен на ниже радно место због тога што се обратио Поверенику

за заштиту равноправности, као и да је распоређивање урађено више од месец дана пре него што је РТБ Б. добио званичан допис Повереника, а да пре тог датума РТБ Б. није знао, нити је могао да зна да се Љ.Р. обратио Поверенику, што значи да наводи из притужбе немају основа. У току поступка је утврђено да РТБ Б. није понудио доказе да су постојали објективни и оправдани разлози за распоређивање Љ.Р. на ниже вредновано радно место, који нису у вези са његовим претходним обраћањем Поверенику за заштиту равноправности. Повереница за заштиту равноправности дала је мишљење да је распоређивањем Љ.Р. на ниже радно место, РТБ Б. д.о.о. Б. прекршио одредбе Закона о Забрани дискриминације (забрана позивања на одговорност) и препоручила РТБ Б. и директору Б.С, као одговорном лицу, да у року од 15 дана пријема мишљења са препоруком отклоне последице дискриминаторног поступања према Љ.Р. да му се писано извине, као и да мишљење и препоруку Повереника за заштиту равноправности објаве на огласној табли или другом вредном месту у просторијама РТБ д.о.о. Б.

4.6. Говор мржње

Забрањено је изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин.

Говор мржње представља границу слободе изражавања која је једна од фундаменталних вредности сваког друштва. Постоје неке идеје и мишљења која имају за циљ да подстакну дискриминацију или да доведу до насиља упереног против одређених група у друштву, због чега морају бити забрањене.

1. Говор мржње може бити исказан у форми идеје (на пример, да све Роме треба истребити), информације (на пример, сегрегација ромске деце у школама) или мишљења о некоме или нечему (на пример, мишљење да су припадници ЛГБТИ болесни).

2. Да би постојао говор мржње, наредни корак јесте да одређена идеја, информација или мишљење мора бити јавно изражена. То може бити, како изражавање идеје путем говора (на скуповима и другим местима доступним јавности попут школа), тако и изражавање ставова у писаној форми (књига, чланак у новинама, постер,...), као и уметничко изражавање (слика, цртање симбола, стрип,...).

3. Одређени говор је уперен против припадника одређене групе због њиховог личног својства (на пример, зато што су Црнци који су 'нижа' раса).

4. Коначно, говор мржње има за циљ да подстакне дискриминацију, мржњу или насиље против лица или групе лица само због тог њиховог личног својства (на пример, да доведе до напада на њих).

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе Р.И.Ц, против Јединствене Србије, због изјава које је Драган Марковић, председник ове странке дао 13. јануара 2016. године, у интервјуу у недељнику А. Притужба је поднета због дискриминације на основу сексуалне оријентације, јер је у овом интервјуу Драган Марковић, говорећи о ЛГБТ популацији, између осталог, изјавио: „Каква бре популација? То су групе људи које од својих и туђих здравствених проблема праве бизнис. Како да подржим нешто што је противприродно...“ Повереница за заштиту равноправности је утврдила да изношење оваквог става представља акт дискриминације, јер вређа достојанство особа истополне сексуалне оријентације и у односу на њих ствара понижавајуће и увредљиво окружење, доприноси ширењу стереотипа и предрасуда, као и стигматизацији и нетолеранцији. Повереница је истакла да посебну одговорност и тежину има то што је овакву изјаву изнео носилац јавне власти, чија је уставна и законска дужност да поштује забрану дискриминације и равноправност свих грађана и грађанки. Због тога је дато мишљење да је Драган Марковић, у изјавама од 13. јануара 2016. године, у недељнику А, прекршио одредбе Закона о забрани дискриминације. Драгану Марковићу препоручено је да упути извињење припадницима и припадницама ЛГБТ популације које ће објавити у једном дневном листу са националним тиражом и да убудуће не даје изјаве којима се вређа достојанство ЛГБТ популације и подржавају стереотипи према особама истополне сексуалне оријентације, те да својим поступањем доприносе смањењу хомофобије, насиља и дискриминације и повећању толеранције према овој популацији, као и свим другим мањинским групама.

4.7. Удруживање ради вршења дискриминације

Забрањено је удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организација или група које је усмерено на кршење Уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости.

Посебно значајан, али не тако чест облик дискриминације у пракси, представља удруживање ради вршења дискриминације.

1. Први корак ка идентификовању овог облика дискриминације јесте постојање неког вида удруживања, односно деловања организација или група. Оваква формулација првенствено подразумева организовање у виду постојања неке организације, али може подразумевати и постојање групе појединаца која није формално повезана. Деловање организације или групе лица је такво да је забрањено Уставом и законима.

2. Други корак јесте идентификовање циља оваквог организовања, које најчешће не стоји у статутима организација, већ у њиховом поступању, односно активностима. Циљ удруживања јесте вршење дискриминације, односно кршење људских права и слобода које су гарантоване Уставом, релевантним међународним правом и законом или изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора и нетрпељивости. Када се ради о кршењу људских права и слобода, ради се о оним правима која су гарантована највишим правним актом, попут права на живот, забране мучења и других облика злостављања, забране принудног рада и сл. Изазивање националне, расне и верске мржње или нетрпељивости инкриминисано је и чланом 317. Кривичног законика.⁴⁴

⁴⁴ ”Сл. гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016.

3. Овакво удруживање уперено је против припадника одређене групе само због неког њиховог личног својства (на пример, зато што су особе са инвалидитетом, Роми или ЛГБТИ). Иако се првенствено ради о припадништву одређеној националној, расној или верској групи, и сви остали лични основи заштићени су од удруживања ради вршења дискриминације.

III. УЛОГА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СПРОВОЂЕЊУ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНИХ ПРОПИСА

Имајући у виду да грађани и грађанке своја права и на закону засноване интересе првенствено остварују на локалном нивоу, односно у средини у којој живе, креирање различитих политика у области забране дискриминације и подстицање реализације свих активности које су у функцији превенције дискриминације, најзначајнији су задаци јединица локалне самоуправе.

Будући да су јединице локалне самоуправе у складу са усвојеним законским прописима у обавези да стварају услове, подстичу и помажу учешће грађана и грађанки у остваривању локалне самоуправе путем различитих облика учешћа у изјашњавању и одлучивању о пословима од заједничког интереса, један од основних предуслова за промовисање културе толеранције јесте и заједничко утврђивање смерница за борбу против дискриминације, као и јавно заговарање неопходности спречавања дискриминације.

Такође, у циљу лакшег препознавања и спречавања дискриминације у јединицама локалне самоуправе, а имајући у виду значај потпуне примене антидискриминационог оквира, као и унапређење знања запослених у органима јединица локалне самоуправе, Повереник за заштиту равноправност у сарадњи са различитим органима јавне власти, као и организацијама цивилног друштва, континуирано реализује бројне активности.

1. Законски оквир за поступање локалне самоуправе

Закон о државној управи⁴⁵ поставља као основна начела рада органа државне управе начела стручности, непристрасности и политичке неутралности, као и дужност органа државне управе да поступају у складу са правилима струке, непристрасно, политички неутрално и да свакоме омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, вршењу обавеза и заштите правних интереса, као и начело делотворности у остваривању права странака, којим је утврђено да су органи државне управе дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и интереса. Ништа мање важно је и начело поштовања странака, у смислу тога да су, приликом решавања у управном поступку и предузимања управних радњи, органи државне управе дужни да користе она средства која су за странку најповољнија, као и да поштују личност и достојанство странака у поступку, али и да омогуће јавност свога рада у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Такође, **Закон о државним службеницима**⁴⁶ у члану 5. утврђује да је државни службеник дужан да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално, што значи да и поред одсуства изричите антидискриминаторне одребе, закон забрањује поступање супротно одредбама Закона о забрани дискриминације. Слична ситуација је и када је реч о дужностима државног службеника, које су прописане у члану 18, којим је утврђено да је државни службеник дужан да одбије извршење налога претпостављеног уколико би оно представљало кажњиво дело, док је као тежа повреда дужности из радног односа државног службеника утврђено и ометање странака у остваривању права и

45 ”Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

46 ”Службени гласник РС”, бр. 79/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017.

интереса пред државним органом, за коју се може изрећи и казна престанка радног односа.

Ове обавезе су даље прецизиране у **Закону о забрани дискриминације**, који у члану 15. признаје као посебан случај дискриминацију која је извршена у току поступка који се води пред органима јавне управе. Под органима јавне управе подразумевају се државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, јавно предузеће, установа, јавна агенција и друга организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу, Република, аутономна покрајина или локална самоуправа. Они морају да обезбеде једнак приступ и једнаку заштиту свим лицима пред судовима и органима јавне власти. Уколико, пак, службено, односно одговорно лице у органу јавне власти поступа дискриминаторно, такво поступање сматраће се тежом повредом радне дужности.

Закон о локалној самоуправи⁴⁷ уређује јединице локалне самоуправе, критеријуме за њихово оснивање, надлежности, органе, надзор над њиховим актима и радом и заштиту, као и друга питања која су од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе. Закон посебно прописује да је локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво (члан 2). Поред овог закона, који представља основни закон за деловање органа локалних самоуправа, они у вршењу своје надлежности доносе самостално прописе, а у складу са правима и дужностима који произлазе из Устава, других закона и подзаконских аката.

47 ”Сл. гласник РС”, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон.

У ове прописе свакако спадају антидискриминациони прописи Републике Србије. Надлежност општине је одређена у члану 20, где се, између осталог, прописује да је локална самоуправа дужна да се стара о остваривању, заштити и унапређењу људских права, као и мањинских права, да утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине, односно да се стара о јавном информисању од локалног значаја и да обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина, које се користе на територији општине, као и да оснива ТВ и радио станице ради извештавања на језику националних мањина.

Горе поменуте обавезе даље су разрађене у **Закону о заштити права и слобода националних мањина**. Овај закон у члану 11. првенствено прописује равноправну употребу језика и писма националних мањина на територији јединице локалне самоуправе где они традиционално живе. Јединица локалне самоуправе ће обавезно увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине, уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва. На територијама тих јединица локалне самоуправе, имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними, исписују се и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису. Такође, у јединици локалне самоуправе где је у тренутку доношења овог закона језик националне мањине у службеној употреби, исти ће остати у службеној употреби.

Члан 16. став 4. закона даље прописује да се симболи и знамења националних мањина могу службено истицати током државних празника и празника националне мањине на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима на подручјима на којима је језик националне мањине у службеној употреби.

Члан 19. закона бави се националним саветима националних мањина и одређује да Савет представља националну мањину у области службене употребе језика, образовања, информисања на језику националне мањине и културе, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе из ових области. Припадници националних мањина могу изабрати националне савете ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе. Органи јединице локалне самоуправе, приликом одлучивања о горе поменутим питањима, имају обавезу да затраже мишљење савета.

Обавезе јединица локалне самоуправе у односу на особе са инвалидитетом садржане су у **Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом**. Тако члан 32. Закона прописује обавезу јединица локалне самоуправе да подстичу оснивање служби подршке за особе са инвалидитетом, ради повећања нивоа самосталности особа са инвалидитетом у свакодневном животу и ради остваривања њихових права. Исто тако, јединице локалне самоуправе су дужне да предузму мере с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и превоз учине приступачним особама са инвалидитетом (члан 33). Такође, органи локалне самоуправе, који су надлежни за послове културе и медија, дужни су да предузму мере, с циљем да се особама са инвалидитетом учине приступачним информације и комуникације путем употребе одговарајућих технологија. Под овом мером се нарочито сматра дневно саопштавање информација које су намењене и особама са инвалидитетом, одговарајућом технологијом симултаног писаног текста.

Органи локалне самоуправе надлежни за послове васпитања и образовања, дужни су да предузму мере с циљем да васпитање и образовање особа са инвалидитетом постане интегрални део општег система васпитања и образовања (чл. 36). На основу члана 37, органи локалне самоуправе су дужни и да предузму мере ради обезбеђивања равноправног учешћа особа са инвалидитетом

у културном, спортском и верском животу заједнице. Коначно, закон налаже и обавезу свих органа локалне самоуправе да предузимају активности с циљем стварања једнаких могућности за особе са инвалидитетом и да у тим активностима обезбеде учешће особа са инвалидитетом и њихових удружења.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе М.Р, коју је поднео у име и уз сагласност свог сина Н.Р, против Општине Рашка и Општинског већа општине Рашка, због дискриминације на основу инвалидитета. У притужби је наведено да је Н.Р. дете са инвалидитетом, да као средњошколац путује на релацији Рашка – Доње Јариње и да му Општина Рашка није обезбедила право на бесплатан превоз до школе. У изјашњењу је наведено да Н.Р. није добио бесплатну месечну карту која се по конкурс додељује ученицима и студентима, зато што није испунио услове прописане Правилником о додели бесплатних месечних карата на терет средстава буџета општине Рашка. Даље је наведено да посебно решење Општинског већа општине Рашка којим је ранијих година регулисан превоз деце са сметњама у развоју и инвалидитетом није донето јер се „ушло у изборни процес па општинске комисије нису заседале“. У току поступка је утврђено да је одредбама члана 159. став 2. тачка 4. Закона о основама система образовања и васпитања прописано да се из буџета јединице локалне самоуправе обезбеђује превоз, смештај и исхрана деце и ученика са сметњама у развоју, без обзира на удаљеност места становања од школе. Повереница за заштиту равноправности дала

је мишљење да је пропуштањем да обезбеди право на бесплатан превоз до школе ученику са инвалидитетом, Општина Рашка отежала Н.Р. остваривање права на образовање и пуно укључивање у образовни систем, чиме је прекршила одредбе Закона о забрани дискриминације и препоручила Општини Рашка, да предузме све неопходне радње и мере из своје надлежности како би омогућила Н.Р. и свим ученицима и ученицама са сметњама у развоју несметано остваривање права на бесплатан превоз до школе; да предузме све неопходне радње и мере из своје надлежности ради отклањања последица дискриминације Н.Р. које су настале пропуштањем Општине Рашка да овом ученику у школској 2015/2016. години обезбеди бесплатан превоз до школе; да упуту писано извињење Н.Р. због дискриминације извршене пропуштањем да му обезбеди право на бесплатан превоз до школе у школској 2015/2016. години, у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком; да убудуће води рачуна да у оквиру обављању послова из своје надлежности, не крши прописе о забрани дискриминације.

Органи локалне самоуправе имају обавезу и да прате остваривање равноправности засноване на полуу свим областима друштвеног живота, примену међународних стандарда и Уставом зајемчених права у овој области, на основу **Закона о равноправности полова**.

Закон прописује да се за побољшање материјалног положаја самохраних и незапослених родитеља издвајање буџетских средстава утврђује на нивоу јединице локалне самоуправе, у складу са законом (члан 23. став 2). Такође, закон одређује у члану 38. и да сви имају једнако право да равноправно и без дискриминације учествују у међународној сарадњи која се остварује у оквиру спољне политике Републике Србије, а у складу са надлежностима јединице локалне самоуправе, као и да буду

представљени и учествују у раду међународних организација и институција. Приликом избора или именовања делегација ради остварења међународне сарадње коју остварују аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законима прописаних надлежности, састав делегација обавезно мора да чини најмање 30% лица мање заступљеног пола, у складу са међународним стандардима.

Члан 39. закона је посебно значајан јер прописује да органи јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности, обезбеђују равноправност полова и остваривање једнаких могућности. Органи јединица локалне самоуправе подстичу и унапређују равноправност полова, у оквиру својих надлежности и послова везаних за равноправност полова. У процесу усвајања развојних планова и других аката, надлежни органи јединица локалне самоуправе разматрају мере и активности које су у функцији равноправности полова и остваривања једнаких могућности. Посебно је значајно да се у органима јединица локалне самоуправе, у оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, организује стално радно тело или одређује запослени за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности, у складу са овим законом. Коначно, статистички подаци који се прикупљају, евидентирају и обрађују на нивоу јединице локалне самоуправе, морају бити исказани по полу (члан 40).

ПРИМЕРИ ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА (Сажетак мишљења)

1. Мишљење је донето у поступку поводом притужбе А.Ж.Ј. из С. против Скупштине општине Сента. У притужби је наведено да је Скупштина општине Сента изабрала председника општине, заменика председника општине

и чланове општинског већа, као и да у састав извршног органа власти није изабрана ниједна особа женског пола. У изјашњењу председнице Скупштине општине Сента наведено је да Закон о равноправности полова не прописује изричито да у органима извршне власти општине треба да буде задовољен принцип равноправности полова, а који је задовољен у саставу Скупштине општине Сента. У току поступка је утврђено да је одредбама члана 37. став 2. Закона о равноправности полова прописано да се равноправност полова обезбеђује приликом кандидовања за изборе на све функције и именовања у органе јавне власти, финансијске и друге институције. Скупштина општине Сента није доказала да је у поступку избора чланова извршних органа општине (председник и заменик председника општине и чланови општинског већа) поштовала начело равноправности полова и омогућила кандидатима оба пола да учествују у избору за носиоце функције извршне власти. Повереница за заштиту равноправности дала је мишљење да је Скупштина општине Сента у поступку избора председника, заменика председника и чланова општинског већа извршила дискриминацију жена на основу пола и прекршила одредбе Закона о равноправности полова и Закона о забрани дискриминације. Скупштини општине Сента препоручено је да отклони последице дискриминаторног поступања у поступку избора чланова извршних органа општине и обезбеди равноправност полова и остваривање једнаких могућности, да у оквиру својих надлежности и послова везаних за равноправност полова подстиче равноправност полова, као и да убудуће води рачуна да у оквиру обављања послова из своје надлежности не крши антидискриминационе прописе.

2. Улога локалне самоуправе одређена у стратешким документима

Стратегија за превенцију и заштиту од дискриминације као један од својих задатака поставља и утврђивање смерница за борбу против дискриминације у јединицама локалне самоуправе, и јавно заговарање неопходности спречавања дискриминације и промовисање културе толеранције. Стратегија посебно наглашава да су локалне самоуправе у обавези да у срединама где националне мањине чине значајну популацију, воде поступак и на њиховом језику и да обезбеде адекватно познавање језика и писма националних мањина у органима локалне самоуправе у циљу избегавања могуће дискриминације говорника тих језика.

Када су у питању особе са инвалидитетом, од локалне самоуправе очекује се да спроводи локалне акционе планове за особе са инвалидитетом. Очекује се и да се у оквиру система образовања обезбеде индивидуализоване мере подршке особама са инвалидитетом ради постизања максималног академског и социјалног развоја у складу са концептом инклузивног друштва, укључујући неопходно пројектовање буџета на локалном нивоу. Обезбеђење социјалне и здравствене заштите такође је веома значајно, односно пружање услуга на локалном нивоу, нарочито услуга у локалној заједници и услуга подршке за самостални живот, посебно помоћ у кући, лични пратилац за децу и персоналне асистенције. Питање приступачности остаје једно од кључних питања, због чега је важно осигурати доследно поштовање стандарда приступачности из Закона о изградњи и планирању, уз јачање механизма за мониторинг на локалном нивоу и санкционисање инвеститора који граде неприступачне објекте, супротно законским обавезама, односно доследно поштовати стандарде приступачности прописане Законом о изградњи и планирању приликом изградње нових и реконструкције старих објеката отворених за јавност. Јединице локалне самоуправе треба да доносе и спроводе подзаконске акте који се односе на

коришћење објеката и површина за особе са инвалидитетом и да донесу конкретне локалне планове за изградњу и уредбе које ће обезбедити поштовање правила приступачности како приликом изградње нових објеката, тако и приликом реконструкција старих објеката, путне структуре и хоризонталне комуникације.

Различите категорије миграната су исто препознате као посебно осетљиве групе, те је уочена потреба за укључивањем миграната у локалне планове за запошљавање.

Када су у питању Роми, у Стратегији се тражи да се обезбеди активно учешће Рома у планирању њиховог становања, поштујући њихове потребе и право на учешће у доношењу одлука у вези са свим питањима која се на њих односе, нарочито у јединицама локалне самоуправе, укључујући и пресељење и начин друштвене интеграције и обезбеђивања услова за социјално становање, сагласно међународним стандардима и смерницама за расељавање грађана из неформалних насеља. Од локалних власти се тражи и да се, ради конкретизације остваривања права на учешће у власти и јавној управи, доследно спроводе прописи и доносе акциони планови за повећање учешћа припадника националних мањина у органима државне управе и јавним службама, те у складу са уставним принципима једнакости грађана и вођења рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина при запошљавању у органима локалне самоуправе, обезбеде мере за унапређење таквог учешћа и динамику њиховог предузимања. Стратегија за социјалну инклузију Рома даље одређује да се њихово социјално укључивање остварује управо у локалној заједници. Остваривање њиховог права на образовање, рад, одговарајуће становање и здравље односе се на укупно стање људских права и друштвене једнакости (недискриминације) и захтева конкретне мере којима се постиже мерљив напредак, а рационалнији приступ је препуштање већег дела послова и одговорности управо локалним самоуправама.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА

Поступајући у оквиру надлежности прописаних чл. 33. Закона о забрани дискриминације, Повереница за заштиту равноправности дошла је до сазнања да одређени број припадника ромске националне мањине, који су расељени из неформалног насеља „Белвил“ на Новом Београду и пресељени у град Ниш, живе у изразито тешким и нехуманим условима, супротно међународним документима и смерницама за расељавање грађана из неформалних насеља.

Повереница за заштиту равноправности обишла је 13. августа 2012. године простор у Даничићевој улици у Нишу и утврдила да је у питању веома скучен и напуштен магацински простор у којем живи 14 расељених припадника ромске националне мањине, међу којима је и једна беба. Надаље, утврђено је да у овом простору не постоји довољан број кревета за смештај свих особа које у њему бораве, да у магацину нема струје, нити услова да станари адекватно одржавају личну хигијену. У разговору са станарима, Повереница за заштиту равноправности је сазнала да су ту смештене особе које нису добиле адекватну помоћ за решавање стамбених потреба од града Ниша, а да је једна група расељених грађана који су, након пресељења из неформалног насеља поред „Белвила“, добили од града једнократну материјалну помоћ, која им је послужила као привремено решење проблема становања.

Повереница за заштиту равноправности утврдила је да у алтернативном смештају у Даничићевој улици у Нишу станују припадници ромске националне мањине који су расељени из неформалног насеља поред „Белвила“ на Новом Београду и пресељени у Ниш. Иако је циљ пресељења из неформалног и неусловног насеља на Новом Београду био, између осталог, збрињавање и интеграција

припадника ромске националне мањине, Повереница за заштиту равноправности је утврдила да станари простора у Даничићевој улици живе у веома тешким и нехигијенским условима, који нису у складу са препорукама, принципима и смерницама домаћих и међународних докумената о остваривању равноправности ромске националне мањине. Повереница за заштиту равноправности констатује да интеграција припадника ромске националне мањине, уз обезбеђивање адекватних и хуманих услова живота, представља један од најзначајнијих циљева и афирмативних акција у периоду који се означава као Декада инклузије Рома. Искључивањем припадника ромске популације и занемаривањем њихових потреба продубљује се разлика између ове групе људи и припадника већинског становништва што доводи до кршења начела равноправности, односно, дискриминације и маргинализације ромског становништва. За остварење једнакости ромске популације и осталог становништва потребно је омогућити припадницима ромске националне мањине једнако учешће у свим друштвеним процесима, смањење сиромаштва, образовање, запошљавање, право на адекватно становање, храну, воду, здравље и безбедност дома. Стога, ради остварења пуне равноправности припадника ромске националне мањине, град Ниш, у својству носиоца овлашћења локалне самоуправе, треба да обезбеди ублажавање последица расељавања Рома, односно, потребно је да предузме све неопходне мере у циљу интеграције и унапређења положаја Рома. Овај задатак првенствено подразумева обезбеђивање адекватног простора за становање, у складу са смерницама специјалног известиоца Високог комесара Уједињених нација. Међутим, поред тога је важно имати на уму и да је потребно обезбедити трајније решавање егзистенцијалних проблема ромске популације, и то унапређивањем обра-

зовања, повећавањем могућности запошљавања и ефикасним системом социјалне заштите. У циљу постизања ових резултата, а у складу са начелом једнаких права и обавеза, град Ниш треба да консултује расељене Роме и уважи њихове потребе, планове и мишљење по питању интеграције у друштво.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница за заштиту равноправности, сагласно чл. 33. тач. 9. Закона о забрани дискриминације, упућује препоруку граду Нишу, ради предузимања радњи којима ће утицати на смањење разлике између расељених припадника ромске националне мањине и осталог становништва, те омогућити интеграцију Рома у све друштвене процесе у складу са антидискриминационим прописима и смерницама за унапређење положаја Рома и ублажавањем последица расељавања:

1. Град Ниш предузеће, без одлагања, све потребне мере како би припадницима ромске националне мањине, који су расељени из насеља поред "Белвила" на Новом Београду и смештени у магацину у даничићевој улици у Нишу, обезбедио становање које задовољава међународне стандарде становања у алтернативном смештају грађана који се расељавају из неформалних насеља.

2. Град Ниш спровешће процес збрињавања и интеграције расељених припадника ромске националне мањине, у сарадњи и уз активно учешће расељених лица, поштујући њихове потребе и право на учешће у доношењу одлука у вези са свим питањима која их се тичу, укључујући пресељење и начин друштвене интеграције, сагласно међународним стандардима и смерницама за расељавање грађана из неформалних насеља.

3. Град Ниш обавестиће Повереницу за заштиту равноправности о предузетим мерама, најкасније у року од 30 дана од дана пријема ове препоруке.

3. Улога локалне самоуправе у предузимању посебних мера

Посебне мере представљају афирмативне мере које су чланом 14. Закона о забрани дискриминације дефинисане као посебне мере које су уведене ради постизања пуне равноправности заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају. Основ за ову одредбу чини члан 21. став 4. Устава Републике Србије, који каже да се под афирмативним мерама подразумевају мере за постизање пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Другим речима, посебне мере представљају један од начина за превазилажење дубоко укорењених пракси којима се онемогућава остваривање суштинске једнакости у друштву за припаднике одређене групе.

Већина међународних инструмената признаје посебне мере, а по свом значају истичу се Међународна конвенција о елиминацији расне дискриминације, која дозвољава позитивне мере у контексту расне дискриминације, као и Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена. Комитет за елиминацију свих облика дискриминације жена, надзорно тело које има задатак да прати спровођење одредаба из Конвенције од стране држава уговорница, у Општем коментару бр. 25 пружио је смернице у погледу примене посебних мера. Комитет истиче да формални правни приступ није довољан како би се остварила не само *de jure*, већ и *de facto* једнакост жена са мушкарцима, па се из тог разлога захтева такво окружење које омогућава једнакост резултата и различито поступање у складу са биолошким, социјалним и културним разликама међу половима.⁴⁸ Циљ оваквих мера је да се превазиђе проблем мале заступљености

48 CEDAW, General Recommendation no. 25 on Article 4, par. 1 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures, 1999, paras. 4, 8.

жена и редистрибуција извора и моћи између полова.⁴⁹ Даље се дају основни елементи специјалних мера. Прво, оне морају бити усмерене на једнако учешће жена у политичкој, економској, социјалној, културној, грађанској и било којој другој сфери. Да би се постигла суштинска једнакост међу половима, неопходно је да се пажљиво преиспитају питања квалификованости и заслуга, нарочито у области запошљавања у јавном и приватном сектору, како би се избегла пристрасност према једном полу. Друго, државе уговорнице морају направити јасну разлику између привремених посебних мера које имају за циљ постизање конкретног циља а то је постизање *de facto* једнакости, и других општих социјалних политика које су усвојене како би се унапредио положај жена. Треће, сам израз указује на то да су у питању привремене мере које не могу бити неопходне неограничено, иако се могу примењивати у једном дужем временском периоду. Колико ће нека мера трајати, зависиће од конкретног проблема и тешко да се може унапред временски утврдити, а обуставиће се са остварењем жељеног циља. Четврто, израз „посебне“ може указати на посебну угроженост и рањивост појединих категорија лица, у овом случају жена, које захтевају посебне, додатне мере како би имале могућност да партиципају у друштву. Међутим, овај израз се користи да би означио мере које су дизајниране да би оствариле специфичан, посебан циљ. Коначно, израз „мере“ односи се на низ законодавних, извршних, управних и других регулаторних инструмената, политика и пракси, а њихов избор зависи од циља који је потребно постићи и од контекста у којем се примењује.⁵⁰ Државе уговорнице морају пажљиво изабрати одређену меру, имајући у виду стваран положај жена, услове и утицаје који утичу на њихове животе и могућности. Посебне мере се углавном примењују у јавном сектору запошљавања и образовања, али и на сферу политике, као и на приватни сектор

49 Исто.

50 На пример, преусмеравање ресурса, циљно регрутовање, запошљавање и унапређивање, систем квота и сл.

запошљавања и образовања. Такође, треба их применити и на област спорта, привреде, кредита и зајмова, културе, како би се што пре изменили стереотипни ставови и понашање којима се жене дискриминишу и стављају у неповољан положај.

Локалне власти имају веома важну улогу у предузимању посебних мера, како би се посебно осетљивим групама у друштву обезбедило постизање суштинске једнакости са осталима. Локалне власти су прве увеле и систем квота у политички живот Србије. Тако је Закон о локалним изборима из 2002. године први пут увео афирмативне мере за жене, прописујући да сваки подносилац изборне листе на локалним изборима има обавезу да на листу уврсти одређени број жена.⁵¹ Члан 20. овог закона предвидео је да на изборној листи међу свака четири кандидата по редоследу на листи (прва четири места, друга четири места и тако редом), мора бити по један кандидат припадник слабије заступљеног пола, док укупно на изборној листи мора бити најмање 30% кандидата мање заступљеног пола на листи.⁵² Овај закон измењен је 2007. године новим Законом о локалним изборима, где је у члану 20. став 3. прописано да 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.⁵³ У супротном, сматраће се да листа садржи недостатке за проглашење изборне листе.

Ипак, и поред веома солидног законског оквира, у пракси постоји незадовољавајуће стање по питању учешћа жена у органима локалне самоуправе, што најбоље илуструје анализа стања у погледу поштовања принципа родне равноправности у јединицама локалне самоуправе, која је израђена за потребе

51 У питању су избори за скупштине општина и градова. Видети Закон о локалним изборима, Сл. гласник РС, бр. 33/02, 2002.

52 По овом члану, уколико изборна листа не испуњава поменути услов, предлагач листе биће позван да отклони недостатке, а у супротном ће изборна комисија да одбије проглашење изборне листе.

53 Закон о локалним изборима, Сл. гласник РС, бр. 129/07, 2007.

раћења Препоруке мера за остварење равноправности Поверинака за заштиту, а чији су резултати сумирани у прилогу овог приручника. Они указују на потребу већег и одлучнијег предузимања посебних мера како би се остварила суштинска једнакост између мушкараца и жена, као и других мањинских друштвених група у Србији.

ПРИМЕР ИЗ ПРАКСЕ ПОВЕРЕНИКА – САЖЕТАК МИШЉЕЊА

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднела Т. К. из Б. против Градске општине Врачар у Београду, због дискриминације на основу старосног доба у условима за пријем на конкурс „Потрага за способнима“. Увидом у текст чланка „Позив младима да се пријаве за програм - Потрага за способнима“, који је објављен у дневном листу „Блиц“ од 15. децембра 2012. године и увидом у чланак „Врачар трага за способнима“ који је објављен на порталу дневног листа „24 сата“, утврђено је да Градска општина Врачар спроводи програме подршке ђацима и студентима, као и да је овај позив упућен младима који су тек дипломирали и желе да сарађују са Градском општином Врачар. У текстовима је даље наведено да ће се на основу пријава формирати база података, која ће бити основа за укључивање дипломаца у програме волонтирања, пружање препорука и контаката са будућим послодавцима и да ће ови подаци бити основа за запошљавање у управи и организацијама чији је оснивач општина Врачар. Увидом у текст конкурса који је објављен на порталу за запошљавање „И.“ утврђено је да Градска општина Врачар објавила конкурс – „Потрага за способнима – head hunting“, на који се могу пријавити кандидати који испуњавају следеће

услове: завршен правни, економски или архитектонски факултет са просеком изнад 8,00; активно знање светског страног језика; познавање рада на рачунару; који имају способности и жељу за колективним радом; да су рођени 1985. године или млађи. Такође, одређено је да се пријаве могу слати до 20. децембра 2012. године.

Из обавештења за новинаре које је објављено на интернет страници Градске општине Врачар, утврђено је да је А. Ј, члан општинског Већа, у име општине Врачар упутио позив младима који су дипломирали на правном, економском или архитектонском факултету са просечном оценом изнад 8,00, који активно знају светски страни језик и рад на рачунару да се пријаве на програм подршке „Потрага за способнима“. У обавештењу је наведено и да ће подаци о младима који се пријаве бити основа за укључивање у програме волонтирања, препоруке и запошљавање у управи и организацијама чији је оснивач општина Врачар, те да ће овај програм подршке бити пример пружања подршке одличним незапосленим стручњацима путем јавног позива, а не преко партијских листа.

На основу доказа који су достављени уз притужбу и изјашњење, неспорно је да је Градска општина Врачар расписала конкурс за пријем на програм подршке „Потрага за способнима“, као и да се Т. К. пријавила за овај програм. Такође, неспорно је да је Градска општина Врачар, као носилац пројекта, поред осталих услова прописала и услов да су кандидати/киње рођени 1985. године или млађи. Према наводима из притужбе и изјашњења, као и према достављеној документацији, може се констатовати да Т. К. није испунила услов за пријаву на програм подршке који се односио на прописане године рођења кандидата.

Да би се утврдило да ли је прописивањем горње старосне границе за пријем на програм подршке Градске општине Врачар дошло до повреде начела једнаких права и

обавеза, односно до нарушавања једнаких могућности за пријављивање на програм подршке на основу старосног доба, потребно је испитати да ли искључивање кандидата/киња који су рођени пре 1985. године, потенцијално заинтересованих за учествовање у овом програму подршке, представља дискриминацију.

С обзиром на утврђено чињенично стање, Повереница за заштиту равноправности констатује да је са аспекта Закона о забрани дискриминације, потребно утврдити да ли је постављена старосна граница у супротности са императивним прописима којима је дискриминација забрањена и који су обавезујући за све. Анализом постављеног услова којим је одређено да се на програм подршке могу пријавити особе које су рођене 1985. године или млађе, утврђено је да су постављањем овог услова очигледно стављене у неједнак положај особе које су рођене пре 1985. године. Да би се испитало да ли је постављеним условом повређено начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити да ли постоји објективно и разумно оправдање да се особама које су рођене пре 1985. године ускрати могућност пријаве на програм подршке. То подразумева испитивање: а) да ли је циљ који се постиже овом мером допуштен и оправдан и б) да ли се циљ могао постићи само прописаном мером, односно да ли постоји сразмера између предузетих мера и циљева који се том мером остварују.

Неспорно је да је у надлежности Градске општине Врачар да усваја стратегије и доноси посебне мере усмерене на стварање једнаких могућности и отклањања неједнакости, да спроводи стратегију и акциони план политике за младе града, да помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са особама са инвалидитетом, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа

помоћ организацијама особа са инвалидитетом и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији, како је то и прописано Статутом општине Врачар. У складу с тим, Градска општина Врачар има право да из свог буџета издваја средства за различите облике помоћи и подршке грађанима и грађанкама, да утврђује правила за расподелу тих средстава и да их у складу са прописима расподељује. То право се ни на који начин не доводи у питање. Штавише, спремност да део расположивих средстава усмери на подршку и помоћ друштвеним групама које се из било ког разлога налазе у неједнаком положају, а у разматраном случају то су млади, представља позитиван пример подршке. Сагледавајући изнете чињенице, Повереница за заштиту равноправности сматра да је циљ програма подршке „Потрага за способнима“ допуштен и оправдан.

Имајући у виду оправдани и допуштени циљ програма подршке „Потрага за способнима“, било је потребно извршити анализу услова које је потребно да кандидат/киња испуњава. Анализа услова којима је између осталог прописано, да кандидати треба да буду рођени 1985. године или млађи, показује да је овај програм подршке намењен искључиво младима и да искључује особе које су рођене пре 1985. године. Из овога произлази да је реч о једној посебној (афирмативној) мери, која се не може сматрати дискриминацијом.

Наиме, Уставом Републике Србије прописано је да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је дискриминација забрањена, док је Законом о забрани дискриминације забрањено искључивање, ограничавање и давање првенства у односу на неко лично својство. Потребно је напоменути да формална једнакост, сама по себи, не значи да постоји и фактичка равноправност грађана и грађанки у погледу могућности уживања права. Многе друштвене групе налазе

се у неједнаком полжају јер постоје извесне околности које су препрека постизању суштинске једнакости. Зато Устав Републике Србије и Закон о забрани дискриминације прописују могућност увођења посебних (афирмативних) мера ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају и утврђује да се оне не сматрају дискриминацијом.

Повереница за заштиту равноправности констатује да је у јавном позиву који је објављен на интернет страници Градске општине Врачар наглашено да су млади препознати као категорија становништва која тешко налази запослење и да је циљ овог програма подршке да се помогне младима који су недавно завршили факултет и били одлични студенти, тако што би им се омогућило стицање радног искуства волонтирањем и добијање препорука које су неопходне приликом запошљавања. Дакле, очигледно је да је разлог за постављање старосне границе био афирмативне природе, усмерен на побољшање положаја младих људи без радног искуства на тржишту рада. Такав закључак произлази и из изјашњења Градске општине Врачар, у којем је наведено да је циљ пројекта био да се помогне младима који су недавно дипломирали, односно да су млади препознати као тешко запошљива категорија становништва због недостатка искуства. Како је циљ овог програма подршке да се помогне младима и како је приликом оглашавања пројекта наглашено да је пројекат усмерен на побољшање положаја ове категорије становништва, може се констатовати да постоји објективно и разумно оправдање за постављање старосне границе за пријављивање на програм подршке.

Повереница за заштиту равноправности користи прилику да похвали Градску општину Врачар због спремности да увођењем посебних мера допринесе остварењу принципа

једнакости и изражава наду да ће и у будућности наставити са пружањем подршке оним друштвеним групама које се фактички налазе у неједнаком положају. Такође, Повереница за заштиту равноправности указује да су у Националној стратегији за младе и у Закону о младима, млади дефинисани као популација која припада старосној групи од 15 до 30 година. Стога користи прилику да укаже да би у наредном периоду, при спровођењу и оглашавању посебних мера које су усмерене на младе, Градска општина Врачар у случајевима када поставља старосну границу, требало да старосну границу усклади са Законом о младима и Националном стратегијом за младе, тако да обухвати популацију становништва до 30 година.

4. Сарадња локалних власти и Повереника за заштиту равноправности

Имајући у виду да се дискриминација врши, без разлике, како пред државним органима и органима аутономне покрајине, тако и пред органима јединица локалне самоуправе, ЕCRI – Комисија Савета Европе за борбу против расизма и нетолеранције, као посебно тело за људска права Савета Европе које прати проблеме расизма, ксенофобије, антисемитизма, нетолеранције и дискриминације на основу расе, националног/етничког порекла, боје коже, држављанства, религије и језика, и које припрема извештаје и даје препоруке свим земљама чланицама Савета Европе, организовало је 2014. године семинар на тему: "Улога националних специјализованих тела за борбу против дискриминације у подршци локалним органима власти у борби против расизма и нетолеранције".

Ова специјализована, независна тела, какав је у Републици Србији Повереник за заштиту равноправности, имају велику одго-

ворност као партнери ECRI-ја, и то не само на националном, већ и на локалном и регионалном нивоу. Два кључна елемента су се издвојила као веома значајна за обезбеђивање ефикасне сарадње између специјализованих тела и локалних органа власти и то:

- потреба да локални органи власти успоставе адекватне механизме у циљу лакшег остваривања контаката и сарадње са специјализованим телима, посебно оне јединице локалне самоуправе које имају ограничене капацитете;
- обавеза специјализованих тела да обезбеде адекватну примену у пракси понекад апстрактног појма једнакости и принципа људских права, кроз појашњење наведеног појма на начин разумљив локалним органима власти, како би им пружили помоћ у борби против расизма и нетолеранције у свакодневним активностима које предузимају. Овај Приручник управо представља извршење једне такве обавезе Повереника за заштиту равноправности, као специјализованог националног тела за борбу против свих врста дискриминације, са широким обимом овашћења у овој области.

Током семинара представљени су и добри примери партнерстава између специјализованих тела и локалних органа власти. Међутим, она нису била резултат специфичних политика и стратегија, на националном, односно локалном нивоу, већ резултат иницираних појединачних решења проблема који су се јављали у пракси. Управо је због тога ECRI одлучио да на основу искустава са наведеног семинара изради Студију⁵⁴ у којој се анализирају постојећи примери добре праксе, како би се и на тај начин омогућило стицање одређених знања и на основу њих вршила процена о могућностима примене и у другим јединицама локалне самоуправе.

54 ECRI's Cooperation for effectiveness: Local authorities and national specialised bodies combating racism and intolerance, Niall Crowley, maj 2015.

Кроз ову студију анализирани су носиоци активности међу којима је потребно успоставити сарадњу и то:

- Специјализована тела на националном нивоу, која су препозната као институције основане са циљем да се боре против дискриминације и да промовишу равноправност. Делокруг надлежности ових тела варира у зависности од земље у којој су основана, тако да је у неким земљама улога овог тела борба против дискриминације на основу расног или етничког порекла или на основу пола (нпр. у Белгији постоји посебно тело за борбу против дискриминације на основу пола и друго тело које се бави борбом против дискриминације по више различитих основа), док је у другим земљама делокруг надлежности рада овог тела много шири, какав је случај и у нашој земљи, што се у пракси показало као веома делотворан механизам борбе против дискриминације.
- Локални органи власти су веома различити и то како у односу на величину и врсту географског подручја које покривају (било да је реч о урбаним или руралним областима), тако и у односу на степен њихове зависности од централне власти (која зависи од степена децентрализације у самој држави чланици). Надлежност у поступању локалних органа власти такође може бити различита и кретати се од поступања у области запошљавања, преко поступања у области образовања, до пружања услуга на локалном нивоу и то како из система социјалне, тако и оних из система здравствене заштите.

Национална специјализована тела имају ограничене ресурсе и веома често су њихова седишта у главном граду државе која их је основала, те је један од начина да се обезбеди сарадња са локалним органима властима омогућавање присуства овог тела на локалном нивоу, чиме ће се унапредити доступност. Ово је један од закључака семинара из 2014. године, у којима се

између осталог наводи да недостатак ресурса, како људских, тако и финансијских, негативно утиче на капацитете Националних специјализованих тела и њихову ефикасност на локалном нивоу.

Сарадња између локалних власти и Националних специјализованих тела корисна је за обе групе институција. Национална специјализована тела имају потенцијал и треба да повећају своје присуство, видљивост и ангажовање на локалном нивоу, док локални органи власти морају обезбедити потпуну усаглашеност прописа које усвајају на локалном нивоу, са прописима на националном нивоу који уређују област једнаког поступања. Њихов задатак је и да обезбеде доследну примену истих у пракси приликом промоције начела једнакости и борбе против дискриминације и, наравно, да прилагоде утицај својих политика и програма.

Сарадња са локалним органима власти је важна у процесу реализације овог потенцијала националних специјализованих тела. У шири круг заинтересованих страна које треба да подрже национална специјализована тела спадају и локални органи власти. Партнерство са локалним органима власти неопходно је у постизању утицаја на процес креирања политике и утицаја на институционалну праксу. Потребно је да национална специјализована тела буду присутна на локалном нивоу ако се жели да се оствари утицај на ситуацију и искуство појединаца који су изложени дискриминацији. Присуство на локалном нивоу омогућава да људи имају непосредан приступ информацијама о својим правима као и подршку у остваривању својих права.⁵⁵

Повереник за заштиту равноправности у Републици Србији проналази начине да у оквиру постојећих ресурса успостави и одржава континуирану сарадњу са органима јавне власти на свим нивоима, стављајући посебан акценат на јачање сарадње са јединицама локалне самоуправе, не само због законом утврђене надлежности, већ пре свега због приближавања институције

55 ECRI's Cooperation for effectiveness: Local authorities and national specialised bodies combating racism and intolerance, Niall Crowley, maj 2015.

грађанима и пружања помоћи партнерима у сузбијању дискриминације на локалном нивоу. Изградња толерантног, стабилног и демократског друштва управо је могућа само уз адекватну сарадњу свих друштвених актера. Повереник спроводи континуиране обуке за запослене у органима јавне власти прилагођене захтевима послова и радних задатака али и нивоима знања.

” Наше огорчење и повика на предрасуде и рђава наслеђа, имају своју пуну вредност само онда ако у исто време чинимо све што можемо да те погрешне идеје оборимо и заменимо их новим и бољим.

Иво Андрић

ПРИЛОЗИ

КРАТАК ПОДСЕТНИК: КАКО ПРЕПОЗНАТИ ДИСКРИМИНАЦИЈУ У СВАКОДНЕВНОМ ПОСТУПАЊУ

Уколико поседујемо претходна знања о дискриминацији, као и уколико познајемо правни оквир у области забране дискриминације, овај кратак подсетник може нам помоћи приликом обављања послова из делокруга рада органа јавне власти, а посебно:

- у току поступка завршне контроле израђеног појединачног или општег правног акта;
- у свакодневној комуникацији и раду са странкама;
- приликом предузимања било које радње током поступка утврђивања права и обавеза грађана и грађанки;
- приликом пружања различитих услуга из система социјалне и здравствене заштите; односно пружања било које јавне услуге;
- у процесу остваривања права ученика на образовање;
- у процесу омогућавања уживања бирачког права; као и
- у свим другим свакодневним ситуацијама.

Дакле, када долази до дискриминације?

- Дискриминација постоји када се лица или групе лица које се налазе у истој или сличној ситуацији стављају у неравноправан положај неким актом;

- Дискриминација постоји када се лица или групе лица које се налазе у истој или сличној ситуацији стављају у неравноправан положај неком радњом, односно поступањем;
- Дискриминација постоји када се лица или групе лица које се налазе у истој или сличној ситуацији стављају у неравноправан положај пропуштањем;
- Дискриминација постоји и ако се на исти начин поступа према онима који се налазе у неједнаком положају, односно, онима који трпе веће последице у пракси и поред привидно неутралне одредбе радње или пропуштања, осим када је то легитимно и пропорционално;
- Дискриминација постоји и ако се на исти начин поступа према онима који се налазе у неједнаком положају, односно онима који трпе веће последице у пракси и поред привидно неутралне радње, осим када је то легитимно и пропорционално;
- Дискриминација постоји и ако се на исти начин поступа према онима који се налазе у неједнаком положају, односно онима који трпе веће последице у пракси и поред привидно неутралног пропуштања да се нешто учини, осим када је то легитимно и пропорционално;
- Дискриминација постоји и када долази до повреде равноправности грађана и грађанки, тако што им се неоправдано ускраћују права и слободе које се не ускраћују особама које се налазе у истој или сличној ситуацији, када је такво поступање неоправдано и није пропорционално;
- Дискриминација постоји и када долази до повреде равноправности грађана и грађанки, тако што им се неоправдано намећу обавезе које се не намећу особама које се налазе у истој или сличној ситуацији, када је такво поступање неоправдано и није пропорционално;

- Дискриминација постоји када се према некоме поступа лошије искључиво због тога што је тражио или намерава да тражи заштиту од дискриминације;
- Дискриминација постоји када се према некоме поступа лошије искључиво због тога што је понудио или намерава да понуди доказе о постојању дискриминаторског поступања;
- Дискриминација представља изражавање идеја којима се подстиче дискриминација, изражена на јаван начин (јавна гласила, друге публикације, скупови, места доступна јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и сл.
- Дискриминација представља изражавање информација којима се подстиче мржња, изражена на јаван начин (јавна гласила, друге публикације, скупови, места доступна јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и сл.
- Дискриминација представља изражавање мишљења којима се подстиче насиље, изражена на јаван начин (јавна гласила, друге публикације, скупови, места доступна јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и сл.
- Дискриминација је узнемиравање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе, а посебно када се тиме ствара страх, непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење
- Дискриминација је понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе а посебно када се тиме ствара страх, непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење

- **Незаобилазни елемент дефиниције дискриминације јесте да је одређено поступање засновано на неком личном својству!!!**

” Лакше је разбити атом него предрасуду.

Алберт Ајнштајн



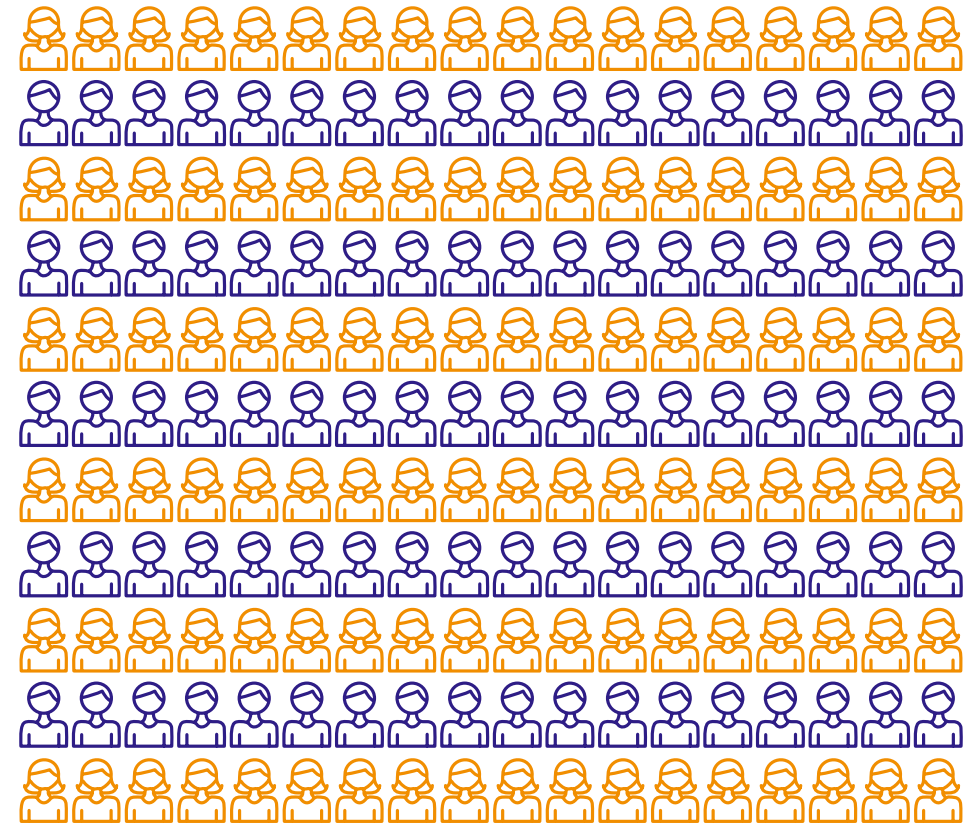
РЕПУБЛИКА
СРБИЈА



ПОВЕРНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Пресек стања у спровођењу препоруке мера јединицама
локалне самоуправе за остваривање
родне равноправности



РОДНА РАВНОПРАВНОСТ НА ПОЗИЦИЈАМА ОДЛУЧИВАЊА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Анализа Повереника за заштиту равноправности (интегрална верзија)

1. Увод

Полазећи од законом прописаних надлежности Повереника за заштиту равноправности¹ да прати спровођење закона и других прописа и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације, Повереник је у априлу 2017. године упутио препоруку мера за остваривање равноправности² свим јединицама локалне самоуправе у Србији. Затим је Повереник свим јединицама локалне самоуправе доставио *упитник*, како би пратио имплементацију препоруке и стање у области остваривања родне равноправности у јединицама локалне самоуправе.

Пракса Повереника у неколико последњих година указује на неравноправан положај жена у различитим областима друштвеног живота, а непосредан повод за упућивање препоруке мера

1 Закон о забрани дискриминације - „Сл. гласник РС“, број 22/2009

2 Више о овоме на: <http://ravnopravnost.gov.rs/preporuka-mera-za-ostvarivanje-ravnopravnosti/>

за остваривање равноправности, а затим и упитника за праћење споровођења препоруке, био је поступак по притужби у коме је утврђена дискриминација на основу пола, јер једна скупштина општине током избора чланова извршних органа општине (председник и заменик председника општине и чланови општинског већа) није поштовала начело равноправности полова и није омогућила кандидатима оба пола да учествују у избору за носиоце функције извршне власти, што је довело до тога да у састав извршног органа власти није изабрана ниједна жена.³

Имајући у виду наведено, општинама/градовима у Републици Србији повереница је упутила препоруку да предузму све мере и активности из своје надлежности како би обезбедили укључивање и подстицање равномерне заступљености жена и мушкараца у свим сферама политичког и јавног одлучивања у вршењу јавних функција у органима јединица локалне самоуправе, установама и јавним предузећима чији је оснивач локална самоуправа. Такође, градовима и општинама је препоручено да предузму све мере и активности из своје надлежности у циљу подстицања равномерне заступљености жена и мушкараца из различитих средина (урбаних и руралних) и маргинализованих група у свим сферама политичког и јавног одлучивања у вршењу јавних функција у органима јединице локалне самоуправе, установама и јавним предузећима чији је оснивач локална самоуправа.

Законом о равноправности полова⁴, члан 2. став 3, прописано је да су органи јединица локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и правна лица која оснива или финансира у целини, односно у претежном делу Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, дужни да прате остваривање равноправности засноване на полу у свим областима друштвеног живота, примену

3 Више о овоме на: <http://ravnopravnost.gov.rs/prituzba-a-z-j-protiv-so-senta-zbog-diskriminacije/>

4 „Сл. гласник РС“, број 104/2009

међународних стандарда и Уставом зајемчених права у овој области. У том смислу, обавезе органа јединица локалне самоуправе јесу да у оквиру својих надлежности обезбеђују равноправност полова и остваривање једнаких могућности.

Такође, органи јединица локалне самоуправе имају обавезу да подстичу и унапређују равноправност полова, у оквиру својих надлежности и послова везаних за равноправност полова.⁵

Родну равноправност је тешко остварити без сразмерног и непосредног учешћа жена у процесу доношења одлука у свим областима јавног живота и на свим нивоима. При томе, не постоји јединствени регистар података колика је заступљеност жена у органима управљања на локалном нивоу. Одговори на питања које су доставиле јединице локалне самоуправе указали су на проценат заступљености жена и мушкараца у политичком и јавном животу, у вршењу јавних и свих других функција у органима јединица локалне самоуправе и јавним предузећима, као и у јавним установама које оснива општина/град. Анализа овог добијених података је добра полазна основа за праћење стања у остваривању родне равноправности.

2. Релевантни правни и стратешки оквир

Устав Републике Србије, осим што забрањује дискриминацију по било ком основу, у члану 15. прописује да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности.

Одредбама члана 7. Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена⁶ прописано је да је држава дужна да предузме све одговарајуће мере за отклањање дискриминације

5 Закон о равноправности полова, члан 39 ст. 1 и 2

6 Закон о ратификацији Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 11/81)

жена у политичком и јавном животу земље. Државе чланице су посебно дужне да обезбеде, под једнаким условима као и мушкарцима, право жена да буду биране у сва тела чији се избор спроводи путем јавних избора, да учествују у креирању и спровођењу владине политике и да заузимају руководеће положаје и обављају све јавне функције на свим нивоима власти.

Конвенцијом о политичким правима жена⁷ је прописано да жене имају право да гласају на свим изборима под једнаким условима са мушкарцима, да буду биране у сва јавно изабрана тела, установљена на основу националних закона без икакве дискриминације, под једнаким условима са мушкарцима, као и да има право да буде на јавним дужностима и да врши све јавне функције установљене на основу националних закона без икакве дискриминације, под једнаким условима са мушкарцима.

Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена Законом о забрани дискриминације, тако што је дискриминација дефинисана као свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном или породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Такође, одредбама члана 20. прописано је да дискриминација постоји ако се поступа противно начелу равноправности полова, односно начелу поштовања

⁷ Одлука о ратификацији Конвенције о политичким правима жена („Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори и други споразуми“, број 7/54)

једнаких права и слобода жена и мушкараца у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

Одредбама члана 37. став 2. Закона о равноправности полова⁸ прописано је да се равноправност полова обезбеђује приликом кандидовања за изборе на све функције и именована у органе јавне власти, финансијске и друге институције. Такође, одредбама члана 39. став 1. прописана је обавеза органа јединице локалне самоуправе да, у оквиру своје надлежности, обезбеђују равноправност полова и остваривање једнаких могућности. Закон о локалним изборима⁹ у члану 20. ст. 3, 4 и 5, прописује 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. Ако изборна листа не испуњава услове из става овог члана, сматраће се да садржи недостатке за проглашење изборне листе, а предлагач листе биће позван да у складу са овим законом, отклони недостатке листе.

Пекиншкој декларацији и платформи деловања¹⁰ у делу „Жене на власти и у одлучивању“ наведено је да је равноправно учешће жена у доношењу одлука предуслов да би се интереси жена узели у обзир. Жене у политици и на позицијама одлучивања у владама и законодавним телима дају допринос редефинисању политичких приоритета, стављајући на дневни ред нове ставке које одражавају специфичне проблеме, вредности и искуства жена и нуде нове перспективе у вези са главним политичким питањима. Без активног учешћа жена у свим областима друштвеног живота

⁸ „Сл. гласник РС“, број 104/09

⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 34/2010, 54/2011

¹⁰ Усвојена на четвртој Светској конференцији женама 15. септембра 1995. године у Пекингу

и укључивања женске перспективе у све нивое одлучивања не могу се постићи циљеви равноправности, развоја и мира¹¹.

Препоруком Одбора министара Савета Европе REC (2003) државама чланицама о уравнотеженој партиципацији жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању¹² препоручен је низ мера за постизање уравнотеженог учешћа жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању. Како би се остварила уравнотежена партиципација жена и мушкараца, заступљеност било жена или мушкараца, не сме пасти испод *40% у било ком телу које одлучује о политичком или јавном животу*. Између осталог, државама је препоручено да подстичу уравнотежену заступљеност жена и мушкараца и јавно признају да равноправна подела одлучивања између жена и мушкараца различитог порекла и старости јача и обогаћује демократију, штити и промовише једнака грађанска и политичка права жена и мушкараца, укључујући и кандидовање за политичке позиције.

*Стратегијом превенције и заштите од дискриминације*¹³ наведено је као посебан циљ, између осталог, и да се обезбеди равноправно учешће жена у креирању и спровођењу владине политике, као и да се створе могућности да жене као и мушкарци заузму јавне положаје и обављају јавне дужности на свим нивоима власти. У оквиру посебног циља који се односи на политички и јавни живот, у Стратегији је указано на потребу измена и допуна постојећих закона, како би се обезбедило равноправно учешће жена у политичком животу и уклониле препреке које доводе до дискриминације и неједнаког положаја жена у овој области. Повећање учешћа жена у извршним органима власти на руководећим местима, у државној управи и јавним службама,

11 Поред тога, у овом делу Пекиншка декларација наглашава да неформалне мреже и обрасци доношења одлука на нивоу локалне заједнице који одражавају доминантни мушки етос ограничавају способност жена да равноправно учествују у политичком, економском и друштвеном животу.

12 Усвојена 12. марта 2003. године

13 „Сл. гласник РС“, број 60/13

један је од појединачних циљева ове стратегије, а предложене активности за испуњење овог циља су измене прописа, односно, прописивање мера за постизање равномерне заступљености мање заступљеног пола у извршним телима.

Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године¹⁴ је стратешки документ Републике Србије који је донет са циљем унапређивања родне равноправности. У овом документу се додатно истиче да није предвиђена обавеза да у случају промене носитељке мандата на то место долази следећа жена која је била на изборној листи. Због оваквог пропуста у већини случајева на место жене, која је била носитељка мандата, именује се мушкарац.¹⁵ Посебан циљ 2.2. Стратегије гласи: Жене и мушкарци равноправно одлучују у јавном и политичком животу. Даље се наводи да је основни предуслов демократије да жене и мушкарци имају једнаке могућности и равноправан приступ положајима моћи и одлучивања у свим областима јавног и политичког живота на свим нивоима, укључујући ниво извршне власти и области у којима су жене нарочито мало заступљене (економија, безбедност, енергетика, саобраћај, спорт и дипломатска служба).

Циљана вредност предвиђа план према коме у саставу органа извршне власти на свим нивоима треба да буде најмање 30% жена, при чему је базна година 2015, а година реализације посебног циља 2020. Као мере за реализацију циља, у погледу обезбеђења равноправног приступа представничким телима на свим нивоима, наводи се прописивање обавезне квоте од 40% за жене приликом избора за представничка тела на свим нивоима и стварање услова за учешће жена припадница рањивих група применом посебних мера. Уз то, изменама закона потребно је осигурати да у случају промене носиоца мандата након избора, уколико је жена носилац мандата, њу замени жена која је била

14 “Сл. гласник РС”, број 4/2016

15 Стр. 14 Стратегије

следећа кандидаткиња на изборној листи. Такође, како се наводи, у погледу обезбеђења равноправног приступа у свим органима извршне власти на свим нивоима, као и у јавним предузећима, финансијским и другим институцијама, потребно је прописати обавезне посебне мере и квоте за обезбеђење равноправног учешћа жена и мушкараца у свим органима извршне власти на националном, покрајинском и локалном нивоу.¹⁶

Посебан циљ 3.1 актуелне Стратегије за родну равноправност јесте успостављање функционалних механизма за родну равноправност на свим нивоима. На овом месту се у Стратегији истиче да недостају јасно дефинисане надлежности и смернице рада, нарочито на локалном нивоу; нема координације и непосредне сарадње између националних и локалних механизма; буџетска подршка је недовољна, а људски, технички и материјални ресурси нису одговарајући; јасно ће се формулисати циљеви и задаци које механизми родне равноправности на локалном нивоу треба да остварују; помериће се фокус са бављења женама као жртвама, ка женама и мушкарцима који су равноправни фактори у развоју друштва; институционални механизми за родну равноправност су успостављени на националном и на покрајинском нивоу, али не остварују свуда утицај; подршка и ресурси неопходни за њихов рад су недовољни. Циљана вредност која је наведена јесте да 2020. године институционални механизми за родну равноправност ефикасно делују на свим нивоима на основу јасно дефинисаних надлежности, уз обезбеђену буџетску, материјалну и кадровску подршку. Један од планираних неопходних корака је да се израде јасне и, са централног нивоа координиране, смернице за рад институционалних механизма за родну равноправност на

¹⁶ Потребно је и утврдити и предузети посебне мере ради стварања услова већег учешћа жена на позицијама одлучивања у државној управи, јавним агенцијама и јавним предузећима, као и створити услове за равноправну заступљеност жена и мушкараца у државним делегацијама пред међународним и регионалним организацијама.

локалном нивоу. Као циљ се наводи и увођење мере обавезног установљавања ресорног члана градског, односно општинског већа задуженог за област родне равноправности, као и стручне службе надлежне искључиво за ову област, коју би чинила стручна лица, независна од евентуалних промена у саставу водећих локалних политичких структура, као и обезбеђивање материјалне, финансијске и кадровске базе за њихово деловање.

3. Анализа

3.1. Методологија

Од укупно 198 општина и градова на територији Републике Србије којима је послат упитник за праћење спровођења препоруке мера, 169 јединица локалне самоуправе (85,8%) је доставила одговоре Поверенику за заштиту равноправности. Упитници су достављени редовном поштом, а попуњавали су их запослени у општини/граду.

Подаци са територије АП Косово и Метохија, која броји 29 општина/градова и којима је такође достављен упитник, нису предмет ове анализе, с обзиром да велики број јединица локалне самоуправе са ове територије функционише у својству „привременог органа“, као и имајући у виду чињеницу да су на КиМ у октобру ове године одржани локални избори, што достављене одговоре чини застарелим.

Резултати су базирани на анализи достављених одговора, уз напомену да нису све јединице локалне самоуправе у потпуности попуниле упитнике, па је број одговора на један део питања мањи од 169.

3.2. Налази анализе

У политичком и јавном животу Србије жене нису довољно заступљене, иако постоје велики позитивни помаци, посебно на републичком нивоу. Међутим, ситуација је битно другачија када је реч о регионалном и локалном нивоу власти, где жене нису довољно заступљене на местима на којима је могуће остваривати већи утицај на креирање политика од значаја за целу заједницу.

Највећа разлика у учешћу жена и мушкараца је на највишој позицији у општинама/градовима, на позицији председника општине, односно градоначелника.¹⁷ Анализа је показала да је на овим високим позицијама мања заступљеност жена.

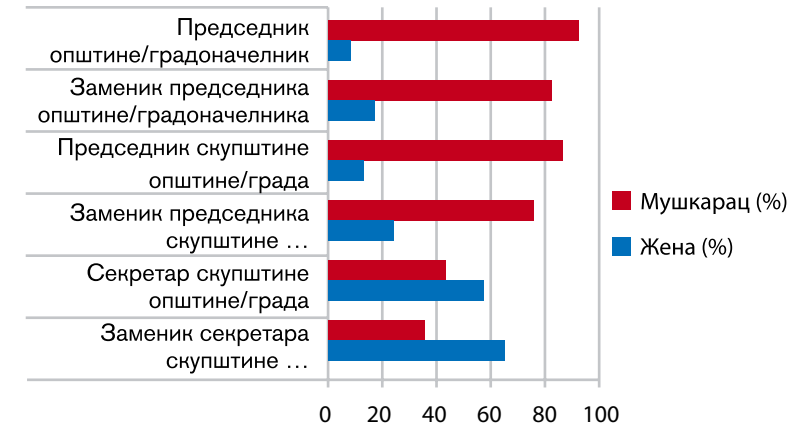
Наиме, од 169 јединица локалне самоуправе, постоји свега 12 председница општина/градоначелница (Чока, Пећинци, Сомбор, Вршац, Оџаци, Ковин, Лучани, Смедерево, ГО Савски венац, Сурдулица, Сврљиг и Мерошина), или 7,1% што указује на однос полова приликом избора лица на највишу руководећу позицију у локалним самоуправама.

Такође, свега 14% жена је на позицији председнице скупштине општине/града.

Такође, анализа упитника за праћење спровођења препоруке мера показује да жене имају нешто већу шансу да буду именоване на позиције заменица. Заменице председника општина/градоначелника жене попуњавају у 17,1% случајева, а место заменика председника скупштине општине/града жене заузимају у 24% случајева.

Жене се налазе 57,7% позиција секретара скупштине општине/града, док је тај проценат када је у питању позиција заменика секретара скупштине општине/града 64,6%.

¹⁷ У складу са чланом 32. Закона о локалној самоуправи Скупштина општине бира и разрешава председника општине и, на предлог председника општине, бира заменика председника општине и чланове општинског већа. Председник скупштине, на предлог најмање 1/3 одборника, бира се из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем.

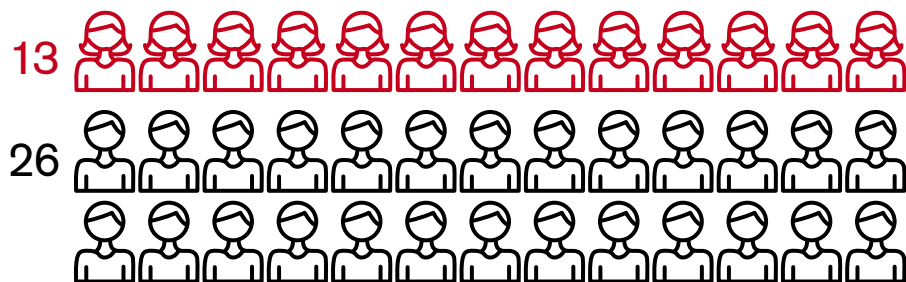


Графикон 1: Процентуални приказ учешћа жена и мушкараца на највишим позицијама у руководствама јединица локалних самоуправа¹⁸

Следеће питање се односило на однос броја одборника и одборница у локалним парламентима. Узимајући у обзир да Закон о локалним изборима налаже 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, односно да један од три одборника (~33,33%) буду особе мање заступљеног пола, анализа показује вредност приближну законски постављеној квоти. Анализа указује да је проценат одборница у скупштинама општина/градова у Републици Србији 34,8%, а одборника 65,2%. *Међутим, у чак 68 општина/градова (40,2%), број одборница је испод законом прописаних вредности.*

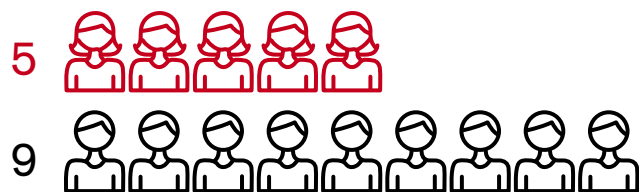
¹⁸ Од укупно 169 ЈЛС које су доставиле податке: функцију председника општине/градоначелника обавља 12 жена и 157 мушкараца; функцију заменика председника општине/градоначелника обавља 29 жена и 136 мушкараца, док за 4 не постоје подаци; функцију председника скупштине општине/града обавља 22 жене и 135 мушкараца, док за 2 не постоје подаци; функцију заменика председника скупштине општине/града обавља 40 жена и 127 мушкараца, док за 2 не постоје подаци; функцију секретара скупштине општине/града обавља 97 жена и 71 мушкарац, док за 1 не постоје подаци; функцију заменика секретара скупштине општине/града обавља 31 жена и 17 мушкараца, док за 121 не постоје подаци.

Просечан састав скупштина општина/градова



Чланом 37. став 3. Закона о равноправности полова прописано је да се равноправност полова обезбеђује у току спровођења изборног поступка кроз састав и рад органа за спровођење избора, у складу са прописима којима се уређују избори. Органи за спровођење избора су, према члану 11. Закона о локалним изборима, изборна комисија јединице локалне самоуправе и бирачки одбори, који за свој рад одговарају органу који их је именовано. Анализа је показала да су жене мање заступљене и у просеку чине *37% чланица изборне комисије у сталном саставу приликом избора за актуелни сазив скупштине општине/града*. Постоје јединице локалне самоуправе које немају ниједног женског члана у изборној комисији (Брус, Бојник, Кучево, Куршумлија и Голубац), док је највиши проценат жена је забележен у Новој Вароши где је број жена 10, а број мушкараца 3 (77% жена). Примери добре праксе су Севојно (8 жена и 8 мушкараца) и Кикинда (12 жена и 12 мушкараца).

Просечан састав изборних комисија за сазив скупштине општине/града



Донекле охрабрује податак да је *43,2% жена било на челу изборних комисија у сталном саставу, приликом конститутивних избора за актуелни сазив скупштине општине/градова*.



Графикон 2: Просечан однос броја жена и мушкараца, председника/ца изборне комисије приликом избора за актуелни сазив скупштине општине/града¹⁹

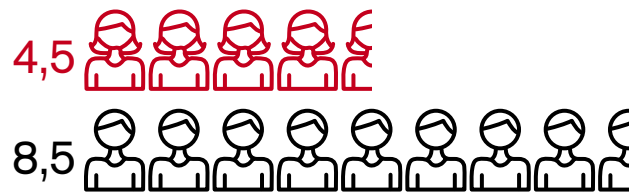
Подсетимо на члан 36. Закона о локалној самоуправи који прописује да Скупштина општине оснива стална или повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности.²⁰ Поред тога, могу их оснивати и општинска/градска већа и председници општина, најчешће у виду комисија, савета или радних група.

Анализа је показала да је у погледу *руководилаца сталних и повремених радних тела проценат мушкараца руководилица радних тела износи 64,2%, док проценат жена руководилице радних тела износи 35,8%, што представља за једну трећину мању заступљеност жена*. У просеку, скупштине општине/градова оснују 13 сталних и повремених радних тела.

¹⁹ Од укупно 169 ЈЛС које су доставиле податке, функцију председника изборне комисије обавља 67 жена и 88 мушкараца, док за 14 не постоје подаци

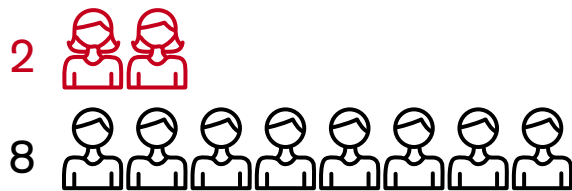
²⁰ Радна тела дају мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси скупштина општине и обављају друге послове утврђене статутом општине. Број радних тела, избор, права и дужности председника и чланова радних тела утврђују се статутом општине

Просечан састав руководства радних тела органа општина/градова



Жене чине свега 19% а мушкарци 81% чланства општинских/градских већа, што значи да само једна жена на свака четири мушкарца има шансу да постане чланица општинског/градског већа.

Просечан састав општинског/градског већа



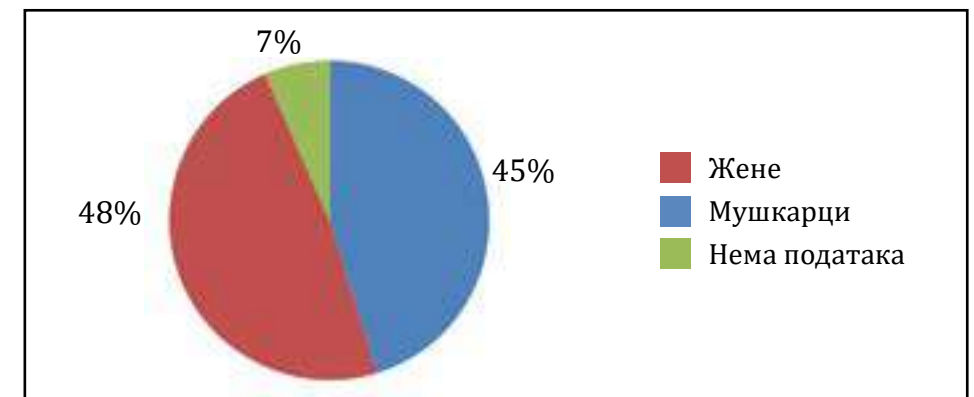
Нешто другачија слика, која уједно и указује на могуће правце деловања, видљива је када су у питању начелници/це управа, односно управа за поједине области, које се постављају након спроведеног јавног конкурса. Наиме, Закон о локалној самоуправи (члан 53) налаже да се општинска²¹ управа образује као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник.²² Кад се општинска управа организује у више управа,

21 Пример, Град Крагујевац: http://www.krugujevac.rs/Gradske_uprave-412-1

22 За начелника општинске управе може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци. Члан 54 Закона о локалној самоуправи

радом управе руководи начелник управе за поједине области.²³ Анализа је показала да жене заузимају 47,5% позиција начелница управа, односно 56,5% начелница управа за поједине области.

Члан 56. Закона о локалној самоуправи прописује да начелника општинске управе, односно управе за поједине области, поставља општинско веће на пет година, на основу јавног огласа.²⁴ Начелник за свој рад и рад управе одговара скупштини општине и општинском већу, у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе.



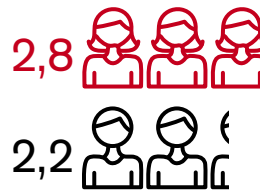
Графикон 3: Просечан однос жена и мушкараца на позицији начелника управе општине/града²⁵

23 За начелника управе може бити постављено лице које има одговарајући факултет, у односу на делокруг управе, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци.

24 Начелник општинске управе може имати заменика који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност. Заменик начелника општинске управе се поставља на исти начин и под истим условима као начелник (исти члан Закона).

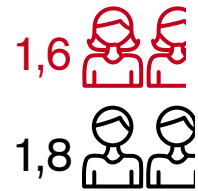
25 Од укупно 169 ЈЛС које су доставиле податке, функцију начелника управе општине/града обавља 75 жена и 83 мушкарца, док за 11 не постоје подаци

Просечан састав руководства управа за поједине области



У вези са бројем кандидата приликом избора начелника управа општина/градова, жене су заузеле 46,5% а мушкарци 53,5% кандидатских места.

Просечан однос кандидата и кандидаткиња за позицију начелника управе

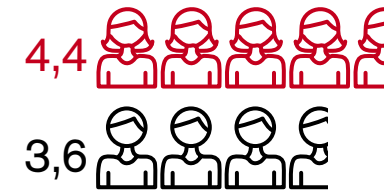


Руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник/ца.²⁶ Жене се налазе на већини позиција руководиоци унутрашњих организационих јединица у оквиру општинске/градске управе. Овде се ради о одељењима и службама у оквиру управа општине/града. Подсетимо, у општинској управи образованој као јединствени орган, као и у случају кад се општинска управа организује у више управа, за вршење сродних послова могу се образовати унутрашње организационе јединице.²⁷ Ту 56,6% жена и 43,4% мушкараца преузима ову врсту обавезе.

²⁶ Члан 57. Закона о локалној самоуправи

²⁷ Члан 54. став 3 и члан 55. став 3. Закона о локалној самоуправи

Просечан састав руководства унутрашњих орг. јединица општине/града



Закон о локалној самоуправи прописује, између осталог да се, ради задовољавања потреба и интереса локалног становништва оснивају месне заједнице и други облици месне самоуправе²⁸. На основу тренутног стања, у општинама/градовима Републике Србије који су предмет анализе жене чине 10,7% (2.652) а мушкарци 89,3% (22.059) свих савета месних заједница. Тренутно је свега 7,1% жена на позицији председнице месних заједница/савета месних заједница²⁹. Ово је један од најзначајнијих података који указује на велику несразмерност у заступљености полова на најнижем нивоу локалне власти, али уједно и показатељ доносиоцима одлука у ком је правцу је потребно усмерити мере и активности.

Како прописује став 4. члана 39. Закона о равноправности полова, у органима јединица локалне самоуправе, у оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, организује се стално радно тело или одређује запослени за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности. У складу са изнетим, једно питање се односило на оснивање органа или одређивање запосленог за остваривање родне равноправности

²⁸ Закон о локалној самоуправи, члан 72. Месне заједнице и други облици месне самоуправе могу се образовати и у градским насељима (кварт, четврт, рејон и сл). Месна заједница може се оснивати и за два или више села.

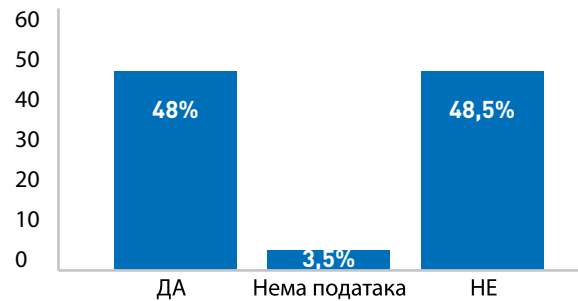
²⁹ Од укупно 3445 месних заједница, функцију председнице савета обавља 245 жена

Просечан састав савета месних заједница



Достављени одговори указују да не постоји стандардизована процедура и форма за образовање сталних радних тела. Тела се оснивају у форми комисије, савета или одбора од стране председника општине, скупштине општине или општинског већа. Анализом одговора се може доћи до закључка да велики део формираних радних тела нису сталног карактера.

Графикон 4: Процентуални приказ јединица локалне самоуправе које су основале радно тело за родну равноправност³⁰



30 Од укупно 169 ЈЛС које су доставиле податке, у 81 ЈЛС постоји организовано стално радно тело за родну равноправност, у 82 не постоји, а за 6 нема података

Из достављених одговора јединица локалне самоуправе у Србији, утврђено је да приближно половина општина/градова није основала тело које се бави искључиво питањима родне равноправности. Законом о равноправности полова, члан 39. прописано је, између осталог, да јединице локалне самоуправе у оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији организују стално радно тело или запослену особу за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности. Од основаних радних тела за родну равноправност скоро две трећине су у форми комисија, док мањи део (38%) чине савети и одбори за родну равноправност, што је приказано на графикону 6.



Графикон 5: Облик организовања основаног радног тела за родну равноправност³¹

Локалним самоуправама које имају успостављена радна тела за родну равноправност, постављено је питање о броју чланова и чланица. Постоји значајан број општина/градова

31 Од 81 ЛСЈ које су основале радно тело за родну равноправност, 47 ЛСЈ је то тело основало као комисију, 28 као савет, 5 као одбор, док је 1 пријавила неку другу форму или није пријавило форму организовања радног тела

(31,6%) чија радна тела за родну равноправност немају ниједног мушког члана. Са друге стране, постоје примери радних тела за родну равноправност који немају ниједну или изузетно мали број чланица. У просеку, у свим јединицама локалне самоуправе жене чине 80% чланства у радним телима која су задужена за унапређење родне равноправности. Просечан број чланова и чланица у радним телима за родну равноправност је 7.



Графикон 6: Однос укупног броја чланова и чланица радних тела за родну равноправност³²

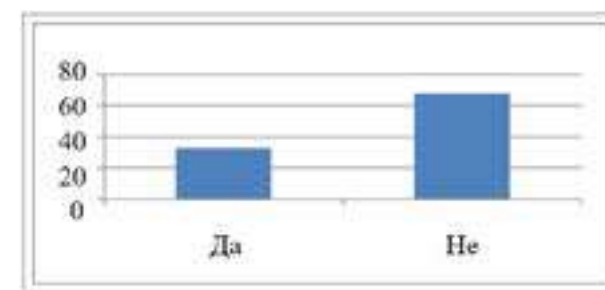
У 38,4% општина/градова постоји лице које се бави питањем родне равноправности. Анализа показује да одређивање запослених не зависи од постојања радних тела за родну равноправност, што значи да неке општине/градови имају основано и радно тело и одређеног запосленог (19,4%), док друге немају ни радно тело ни запосленог за родну равноправност (32,1%). Са друге стране, 112 општина/градова (67,9%) успоставила је или радно тело за родну равноправност или је одредила запосленог или има оба, док за 5 општина/градова не постоје подаци.³³

³² Од 626 чланова и чланица радних тела за родну равноправност, 499 су жене, а 127 мушкарци.

³³ Радно тело за родну равноправност је основало 81 ЈСЛ, запосленог за питања родне равноправности је одредило 63 ЈСЛ, док оба механизма има 32 ЈСЛ.

Коначно, истражена је и природа радних места запослених који су одређени за родну равноправност. Подељена су радна места на она која се непосредно баве родном равноправношћу и она где је равноправност полова споредна обавеза. Пример назива радних места која се директно баве родном равноправношћу су „шеф одсека за равноправност полова и националне мањине“ и „самостални саветник на пословима родне равноправности“. Примери радних места која нису адекватна за бављење питањима равноправности полова су „просветни инспектор“, „шеф одсека за дечију, социјалну и здравствену заштиту“ и сл.

Део питања односио се на усвајање акта о равноправности полова. Таква обавеза није експлицитно утврђена Законом о равноправности полова, али је усвајање таквог акта, односно успостављање нормативног оквира, корисно и значајно за остваривање родне равноправности на локалном нивоу, јер показује недвосмислену опредељеност општине/града да обезбеди примену начела једнаких могућности за мушкарце и жене и утврди одговорност и обавезе у том смислу. 114 општина/градова (67,5%) нису донеле одлуку о равноправности полова. Охрабрујући податак је да се 30 општина/градова (26,3% од општина/градова које тренутно нису донеле ту одлуку) изјаснило да има план да усвоји одлуку која се тиче равноправности полова.



Графикон 7: Процентуални приказ јединица локалне самоуправе које су усвојиле акт о равноправности полова³⁴

³⁴ На питање да ли је Скупштина општине/града усвојила одлуку о равноправности полова, позитивних одговора је било а негативних 104

Јединице локалне самоуправе које су усвојиле одлуку о равноправности полова (32,5%) упитане су и на који начин и на ком месту је та одлука учињена доступном јавности. Већина се изјаснила да је поставила одлуку на интернет презентацију општине/града и/или објавила у службеном листу јединице локалне самоуправе (52 општина/града).

Члан 7. Закона о локалној самоуправи³⁵ прописује да јединица локалне самоуправе за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом. У складу са чланом 20. Закона, општина преко својих органа, у складу с Уставом и законом „оснива установе и организације у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, дечје заштите и туризма“, „оснива установе у области социјалне заштите“, „ствара услове за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач“.

У складу са чланом 32. Закона, Скупштина општине у складу са законом: оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом; именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа, организација и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом.

Жене су руководитељке јавних предузећа чији је оснивач општина/град у 15,5% случајева, а мушкарци у 84,5% случајева. То значи да је у Србији, у руководством јавних предузећа чији су оснивачи локалне самоуправе, постављена приближно једна жена на пет мушкараца.

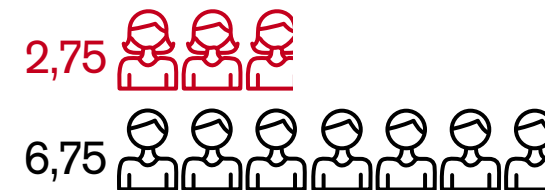
Што се тиче надзорних одбора, жене чине 28,9% а мушкарци 71,1% чланства надзорних одбора јавних предузећа. На функцији

председника надзорних одбора јавних предузећа налази се 83,1% мушкараца и свега 16,9% жена.

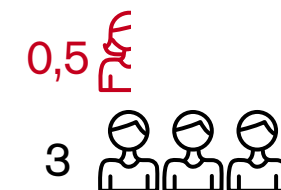
Просечан састав руководства јавних предузећа чији је оснивач општина/град



Просечан састав надзорних одбора јавних предузећа



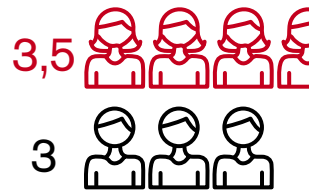
Просечан састав руководства надзорних одбора јавних предузећа



Што се тиче састава руководства јавних установа и организација чији је оснивач општина/град, жене су заступљене са 51,2% а мушкарци са 48,8% на руководећим позицијама.

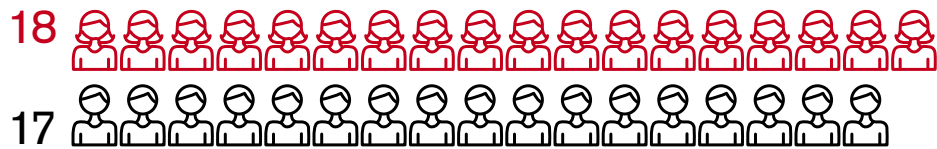
35 „Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон и 101/2016 - др. закон

Просечан састав руководства јавних установа и организација чији је оснивач општина/град

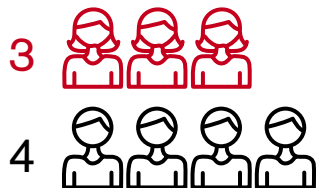


У управним одборима јавних установа/организација жене чине 51,2 % а мушкарци 48,8% чланства, док је удео жена у укупном броју председника управних одбора установа/организација чији је оснивач општина/град 43,4% а мушкараца 56,6%.

Просечан састав управних одбора јавних установа/организација

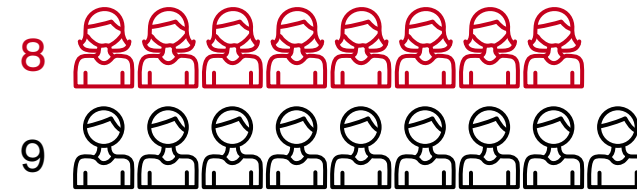


Просечан састав руководства управних одбора јавних установа/организација



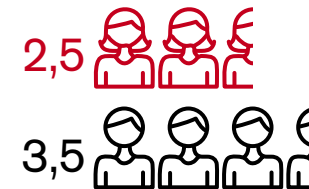
Што се тиче састава надзорних одбора јавних установа/организација, жене су заступљене 47,8% а мушкарци 52,2%. У смислу руковођена надзорним одборима јавних установа/организација, жене су у 41,5% а мушкарци у 58,5% случајева на позиција председника надзорног одбора.

Просечан састав надзорних одбора јавних установа/организација



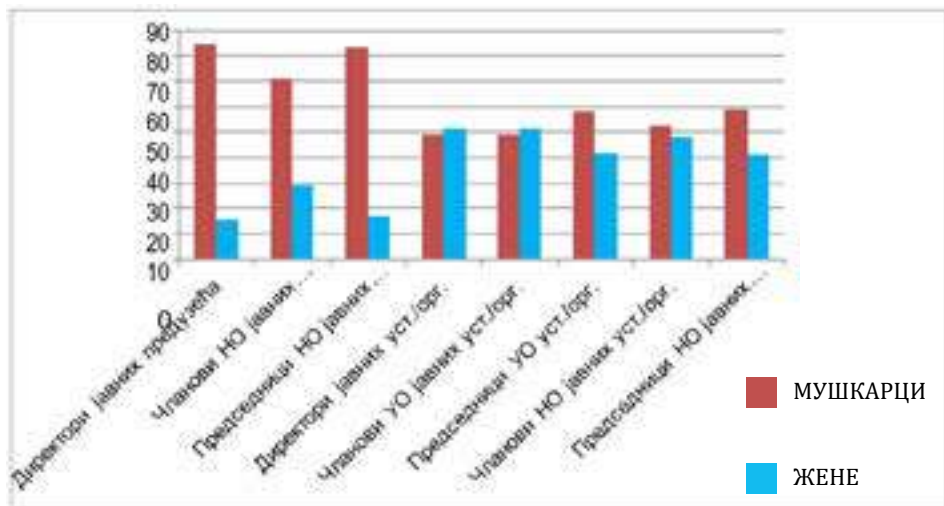
Иако су жене заступљене у задовољавајућем броју у јавним установама/организацијама, њихово именовање за председнице управних и надзорних одбора је значајно мање.

Просечан састав руководства надзорних одбора јавних установа/организација



Последње питање се односило на мере које јединице локалне самоуправе планирају да предузму у циљу унапређења родне равноправности. У овом делу је затражено да градови/општине наведу да ли планирају конкретне мере за унапређење равноправности полова и ако постоји такав план, да те мере наведу.

Графикон 8: Приказ просечног броја жена и мушкараца на вишим позицијама у оквиру јавних предузећа и јавних установа/организација³⁶



На основу достављених података, 83,4%,³⁷ ЈЛС је навело да планира да предузме извесне мере за унапређење родне равноправности на локалном нивоу, односно поступи по препоруци мере Повереника за заштиту равноправности.

Најчешћи одговори општина/градова које планирају да предузму мере за остваривање равноправности полова су: доно-

³⁶ Сабирајући број жена и мушкараца на вишим позицијама у оквиру јавних предузећа и јавних установа/организација, добили смо следеће резултате: директори свих јавних предузећа чији је оснивач општина/град – жене: 79 а мушкарци 431; чланови надзорних одбора јавних предузећа – жена 415 а мушкараца 1023; председници надзорних одбора јавних предузећа – жене 96, а мушкарци 472; директори јавних установа и организација чији је оснивач општина/град – жене а мушкарци 512; чланови управних одбора јавних установа/организација – жене 2662, а мушкарци 2513; председници управних одбора установа/организација – жене 448, а мушкарци 580; чланови надзорних одбора јавних установа/организација – жене 1204, а мушкарци 1315; председници надзорних одбора установа/организација – жене 361, а мушкарци 510.

³⁷ 141 ЈЛС планира да предузме мере за унапређење равноправности у наредном периоду, док ће за 28 општина/града Повереник затражити додатна разјашњења

шење одлуке о равноправности полова, спровођење пројеката у области родне равноправности, формирање радних тела, јачање капацитета формираних радних тела, већа инклузија жена на позиције доносилаца одлука, подизање свести, едукација запослених и грађана и усвајање локалног акционог плана. Такође, примери добре праксе, прикупљени из достављених одговора, обухватају мере као што су: формирање женских одборничких мрежа на локалном нивоу, појачани напори за укључивање жена из руралних средина и жена са инвалидитетом, као и борба против родно заснованог насиља.

ПОЈМОВНИК

А - АФИРМАТИВНЕ (ПОСЕБНЕ) МЕРЕ

Дискриминација се јавља када се на неједнак начин поступа према једнакима, али и када се на једнак начин поступа према неједнакима. Афирмативне мере служе управо томе да се одређеним друштвеним групама, увођењем посебних погодности/услова омогући да имају равноправан статус. Реч је о мерама привременог карактера чији је циљ ублажавање/укидање неједнакости, чије се трајање исцрпљује у моменту достизања пуне равноправности у пракси. С обзиром да се жене, особе са инвалидитетом и ромска популација најчешће сусрећу са ускраћивањем својих права, није необично што се афирмативне мере уводе да би се исправила дугогодишња системска дискриминација према овим групацијама. Ове мере се најчешће користе у областима образовања, здравствене заштите, запошљавању, социјалној заштити и сфери одлучивања. Дакле афирмативне или посебне мере не представљају дискриминацију према оним другим, који на њих немају право.

В- ВИКТИМИЗАЦИЈА

Реч је о облику дискриминације који настаје када особа која је затражила правну заштиту од дискриминације, бива даље дискриминисана, односно стављена у положај жртве, омаловажавањем, премештањем на мање плаћено радно место или ускраћивањем неког права. Такође, овој врсти дискриминације

може бити изложена особа која је спремна да помогне жртви дискриминације сведочећи на пример у његову/њену корист, а због чега је изложена притисцима, узнемиравањима и претњама. Виктимизација дакле, има два вида, онај који је усмерен на иницијалну жртву дискриминације и онај који је усмерен на друга лица.

Г – ГЕЈ

Често се за особе хомосексуалне оријентације користи термин „геј“ што је сасвим у реду, али се супротно идеји увођења овог термина, он користи у пежоративном тону или контексту. Наиме, у 60-тим и 70-тим годинама прошлог века, термин „геј“ ушао је у широку употребу као израз залагања геј покрета да се израз хомосексуалац, који су користили психијатри при дијагнози, по тадашњем схватању менталног обољења, замени прихватљивијом речју геј која означава особе чија је сексуална оријентација усмерена према особама истог пола, односно за означавање особа коју сексуално и/или емоционално привлаче особе истог пола.

Код нас се, пак, термин „геј“ поверемено користи упоредо са пласирањем предрасуда о томе да су људи које привлаче особе истог пола, болесни, другачији, неморални и слично, чиме се суштински изневерава темељна идеја употребе термина геј.

Термин хомосексуалац је неприкладан и многи гејеви и лезбијке сматрају да је увредљив. Бољи термини су “геј (мушкарац)/гејеви” и “лезбијка”, али је за недискриминаторну употребу важно не само коришћење одговарајућих израза него и одговарајућег контекста, односно третирање геј особа као једнако вредних као и хетеросексуалне особе.

Е – ЕЈБЛБОДИЗАМ

Полазиште које подразумева да је само ментално физички и интелектуално исправно тело (абле боду) прихатљиво, нормално и надмоћно у односу на тело са неким обликом инвалидитета. Овакво полазиште представља основ за дискриминацију особа са инвалидитетом.

Е – ЕЈЦИЗАМ

Дискриминација према особама или групама особа на бази њиховог узраста – најчешће старијег животног доба. Овај облик дискриминације може бити ненамеран, као на пример у случају ускраћивању банкарских кредита особама које пређу неку старосну границу, или систематски, на пример масовним одбијањем послодаваца да запошљавају особе које су старије или близу пензије.

Према неким ауторима овај тип дискриминације има три повезана елемента: предрасуде према старијим људима, према старости и према старењу; дискриминативне праксе према старијим људима и институционалне праксе и политике које перпетуирају стереотипе о старијим људима.

И – ИНСТИТУЦИОНАЛНА ДИСКРИМИНАЦИЈА

Институционална дискриминације настаје услед доношења таквих одлука (законских аката, јавних политика) или праксе државних органа и институција који доводе до различитог третмана или произвођења штетних последица по припаднике расних, етничких или родних група, при чему не мора постојати намера да се дискриминише. Екстреман пример институционалне дискриминације је, на пример, апартхејд. Сродни термини су системска дискриминација и структурна дискриминација. На пример, одбијање, или пропуштање школа да деци ромске

националности организују додатну наставу на ромском језику иако су се њихови родитељи одлучили за ту опцију, и број заинтересованих је испунио законски минимум, представља пример структурне дискриминације. Такође, немогућност особа са инвалидитетом да приступе великом броју објеката, добара и услуга представља пример системске дискриминације.

И - ИСЛАМОФОБИЈА

Означава страх, предрасуде, неповерење, нетрпељивост и мржњу према муслиманима. Слично антисемитизам представља предрасуде о Јеврејима као народу и верској групи, антикатолицизам означава предрасуде, дискриминацију и непријатељство према верницима католичке вероисповиести.

К - КСЕНОФОБИЈА

Појам ксенофобија означава страх, неповерење и/или мржњу према странцима. Заснива се на етничким и верским предрасудама, расизму, национализму и шовинизму и на жалост, веома је присутан у нашој јавности, у иступима политичара, носилаца јавне власти и у медијима. Иако су случајеви расизма, национализма и ксенофобије готово свакодневна појава, они се не процесуирају и не кажњавају, нити наилазе на ширу осуду јавности. И даље су раширене расне предрасуде према Ромима, они су и даље грађани другог реда, етничка дистанца према њима је и даље веома велика, а дискриминисани су у скоро свим областима, а посебно у запошљавању, образовању, здравственој заштити и становању. Врло често медији подстичу овакав став јавности, на пример, наводећи националност прекршиоца без обзира на то што је она небитна за извршено дело. У новије време све је израженија стигматизација миграната.

Л – ЛГБТ, ЛГБТИ, ЛГБТТИАQ

У медијима се најчешће среће скраћеница, ЛГБТ, а затим ЛГБТИ, а далеко ређе пуна скраћеница ЛГБТТИАQ. Почетна слова односе се на Л – лезбејке, Г – гејеве, Б – бисексуалне особе, Т – трансполне особе, Т – трансродне особе, И – интерсексуалне (интерполне) особе, А – асексуалне и Q – квир (queer) особе. Једна од најчешћих предрасуда на коју се често наилази је да су представници ЛГБТ популације другачији, односно контрастрирају се „ми“ и „они“, чиме се намерно или случајно ојачава предрасуда да је хетеросексуално опредељење у сваком погледу надмоћно и једино исправно, односно намеће се хетеросексизам - веровање да је хетеросексуалност једини нормалан облик људске сексуалности. Истовремено, медији који на овакав начин извештавају о ЛГБТ популацији доприносе ширењу хомофобије, односно ширењу предрасуда, страха и говора мржње према особама другачије сексуалне оријентације од хетеросексуалне.

М – МАРГИНАЛИЗАЦИЈА

Реч маргинализација односи се на искљученост особе или више особа из друштва која је настала као производ дискриминације. Ромска популација, особе које живе са ХИВ/АИДС, старији, сиромашни, особе са инвалидитетом су врло често у ситуацији да имају отежан приступ добрима и услугама и остваривању својих права под једнаким условима (на пример једнаких могућности запошљавања, једнаког приступа здравственим услугама, и слично). Истовремено, реч је и особама чијим се правима, потребама и проблемима поклања релативно мало пажње у јавности и зато је улога медија у извештавању о овим темама веома значајна, јер доприноси њиховој видљивости и изласку са маргина друштва.

М - МОБИНГ

Једна од најчешћих грешака које се јављају у извештавању о дискриминацији је изједначавање дискриминације и мобинга, односно злостављања на раду. Злостављање на раду подразумева свако активно или пасивно понашање према запосленом или групи запослених код послодавца које се понавља, а чији је циљ или представља повреду достојанства, угледа, личног или професионалног интегритета, здравља, положаја запосленог и које изазива страх или ствара непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење, погоршава услове рада или доводи до тога да се запослени изолује или наведе да на сопствену иницијативу раскине радни однос. Само у случајевима када је ово злостављање узроковано личним својством запосленог или групе запослених, реч је о дискриминацији. Такав је пример премештања запосленог у засебан радни простор, на лошије плаћено радно место или одбијање да се запосленом повери неки задатак, где је разлог за такво понашање послодавца лично својство, на пример припадност синдикалној организацији.

О - ОСОБЕ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

Израз особе са инвалидитетом означава особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном тешкоћом који се, услед друштвених или других препрека сусрећу са баријерама у покушају да се укључе у друштвене активности на равноправним основама, без обзира на то да ли могу да их остварују уз помоћ техничких помагала или уз подршку. У нашем друштву се често користи некоректна, увредљива и понижавајућа терминологија, када се прича и пише о особама са инвалидитетом, па се користи, као краћи, израз инвалид, који је некоректан јер целу особу посматра из угла тешкоће/инвалидитета који има, а не као комплетно људско биће коме је инвалидитет само још једна од карактеристика. Такође,

врло често, као још један синоним за особе са инвалидитетом, погрешно се користи кованица „особе са посебним потребама“. Наиме, особе са инвалидитетом имају исте потребе као и већинска популација, али их задовољавају на различити начин. На пример, да би особе са инвалидитетом могле да приступе већини јавних или пословних објеката или стамбених зграда потребно је да оне поседују на одговарајући начин прилагођене улазе, са рампом. Врло често чује се и термин „особа са сметњама у развоју“. Овај израз коректно је употребити само ако је реч о детету које се још развија, али не и за одрасле особе. Уместо израза „прикован/везан за колица“, треба користити термин корисник/ца колица. Увредљиво је за особе са аутизмом, или церебралном парализом, Дауновим синдромом итд рећи/написати аутистичари, церебралци, параплегичари, дауновци. Такође, новинари/ке треба да обрате пажњу да неке организације које окупљају особе са инвалидитетом ни саме нису исправиле званична имена својих организација (на пример, Удружење параплегичара и квадриплегичара.) Препоручљиво је не користити скраћенице када говоримо о особама са инвалидитетом (ОСИ), чак и када саме организације, или особе са инвалидитетом те скраћенице користе. Такође погрешно је користити одредницу „паркинг за инвалиде“ већ треба рећи/написати „паркинг за возила особа са инвалидитетом“, увредљиво је и неприкладно писати „и организације инвалида“ већ „организације особа са инвалидитетом“.

П – ПОЛ

У свакодневном говору пол и род се сматрају синонимима, али полни и родни идентитет нису једно те исто. Пол представља биолошку одредницу, односно, односи се на биолошке карактеристике људских бића, анатомски склоп, док се род односи на

психолошки и социјални ниво ових разлика, односно користи се у друштвеном и културном контексту.

P- РОД

Род означава улоге које се женама и мушкарцима приписују у одређеном друштвеном контексту с обзиром на очекивана, наметнута или усвојена друштвена понашања полова (на пример „мушкарац је глава породице“, „жени је место у кући“, „мушкарци су карактерни и одлучни“, „жене су слабе и женствене“, жене које одступају од улоге које им намеће друштво често се погрдно називају „мушкарачама“ а мушкарци „женским Петком“ на пример). Улоге које се намењују женама и мушкарцима варирају с обзиром на друштвене, верске, политичке, економске и друге околности, обичаје, традицију, морална схватања и друго

Родни идентитет особе може, али и не мора да буде у складу са полом који јој је приписан по рођењу. Уколико се пол приписан по рођењу и родни идентитет особе разликују, онда је у питању транс, односно трансродна (енг. трансгендер) особа. Уколико се особа идентификује у складу са полом који јој је приписан по рођењу, онда кажемо да је особа цисродна (енг. цисгендер).

P- РОДНО СЕНЗИТИВНИ ЈЕЗИК

Потребно је доследно користити женски граматички род за жене, што подразумева, између осталог, да се појмови који означавају називе положаја, професија, занимања, звања, титула, радних места жена, наводе (по правилу) увек у женском граматичком роду (правница, адвокаткиња, вајарка, или жена полицајац), неприхватљиво је инсистирање на брачном статусу жене (госпођица/госпођа); из медијских прилога треба избацити стереотипе као што су „слабији пол“ или „лепши пол“ за жене, односно, „јачи пол“ за мушкарце.

P - РАСИЗАМ

Веровање да постоје урођене и карактеристичне разлике међу расама, при чему се сматра да је једна раса важнија и боља од друге, тј. да је супериорнија над осталим расама. Прављење разлике међу људима према њиховој раси назива се расна дискриминација.

C- СЕГРЕГАЦИЈА

Сегрегација је тежак облик дискриминације, и на жалост, није непозната и у нашем друштву. Сегрегирањем/одвајањем се појединац или (рањива) група људи одређеног личног својства (на пример одређене етничке припадности или социјалног положаја) одваја од доминантне друштвене групе на одређеном подручју друштвеног живота. Неки од најчешћих случајева сегрегације су одвајање ромске од неромске деце у школама; насељавање мањинских група у гета (на пример ромска картонска насеља), укључујући и оне случајеве који нису директан акт државе, већ последица дискриминаторских политика државе и локалних структура.

C- СЕКСИЗАМ

Сексизам је негативна процена друге особе због припадности одређеном полу/ веровање да је један пол мање способан и вредан у односу на други. Примери сексизма врло су честу у медијима, и најчешће усмерени на жене, који се представљају као сексуални објекти а не особе са професионалним, људским и другим квалитетима. У израженом облику овакав начин третирања жена означава се као мизогинија (мржња према женама) док је мизандрија мржња према мушкарцима. Из сексизма произилази полна дискриминација.

C – СЕКСУАЛНА ОРИЈЕНТАЦИЈА

Односи се на физичку, емоционалну и сексуалну привлачност према лицима одређеног пола. Према сексуалној оријентацији, постоје особе које привлачи супротни пол (хетеросексуалне особе), особе које привлачи исти пол (лезбејке и гејеви), особе које привлаче оба пола (бисексуалне особе) и асексуалне особе (не осећају сексуалну привлачност према другим особама без обзира на пол).

Сексуалну оријентацију не треба мешати са родним идентитетом који представља субјективни осећај припадности или неприпадности једном од родова и није нужно заснован на полу нити на сексуалној оријентацији. Постоји више родних идентитета са којима особа може да се идентификује али се најчешће наводе следеће категорије : мушкарац, жена, оба, „трећи пол“ или ниједан.

C- СИТУАЦИОНО ТЕСТИРАЊЕ

Закон о забрани дискриминације омогућава Поверенику да испита размере дискриминације користећи метод ситуационог тестирања дискриминације. Овај метод користи се пре свега за испитивање прикривене дискриминације која се не може доказати стандардним доказним средствима и тражи доказивање дискриминације „на лицу места“ како би се доказало неједнако (неповољније) третирање лица или групе лица засновано на неком личном својству, односно, како би се учиниле видљивим дискриминаторне праксе и сензибилисала јавност за раширеност оваквих облика дискриминације. Повереник је уз помоћ невладиних организација спровео неколико оваквих ситуационих тестирања. Подаци о ситуационим тестирањима које је спровела повереница могу се наћи у редовним годишњим извештајима о раду Повереника.

T – ТРАНСРОДНОСТ И ТРАНСПОЛНОСТ

Тансполне и трансродне особе спадају у изразито маргинализовану групу која је често изложена различитим видовима дискриминације, иако постоје помаци у побољшању њиховог друштвеног положаја.

Припадници ове популације не сусрећу се само са проблемима физичких и вербалних напада, дискриминације и изолације, него имају и различите тешкоће у вези са признањем родног идентитета.

Трансполне особе су особе чије се полне карактеристике и полни идентитет не поклапају, и које желе да операцијом прилагоде свој пол, односно да ускладе свој родни и/или полни идентитет и осећај себе. И када до медицинске промене не дође, ове особе треба називати трансполним ако се оне тако изјашњавају.

Трансродне особе се не уклапају у традиционалне бинарне моделе полно/родних подела, и могу имати карактеристике које су повезане са једним родом (који је другачији у односу на њихов пол), затим карактеристике оба рода, могу се дефинисати негде између у родном континууму или могу бити ван родних дефиниција. Овакве особе најчешће не желе да се подвргну операцији ради прилагођавања пола већ да ускладе аспекте свог рода.

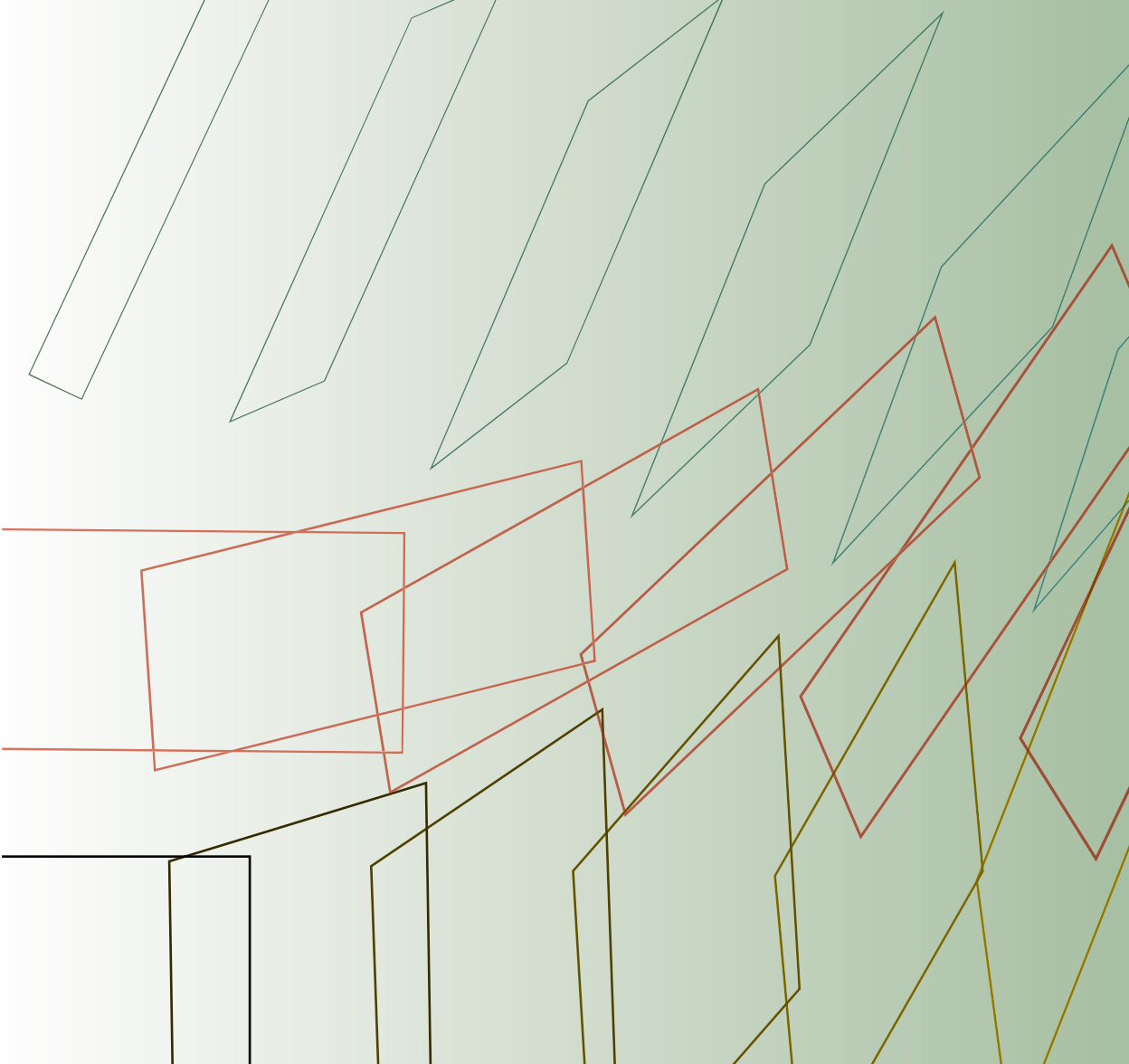
Треба водити рачуна да су сексуална оријентација и родни идентитет две различите ствари. Транс особе могу бити геј, хетеросексуалне, бисексуалне, асексуалне и пансексуалне.

У – УРОДЊАВАЊЕ (GENDER MAINSTREAMING)

Родна равноправност најчешће се схвата у контексту дискриминације жена и мера за њено отклањање, али заправо представља далеко шири и комплекснији концепт који подразумева да мушкарци, жене и особе другачијих родних идентитета, треба да имају једнаке предуслове за остваривање људских права.

Поред појма родне равноправности, све више се у домаћој јавности, у контексту европских интеграција, говори и у уродњавању свих јавних политика (gender mainstreaming).

У сваком од редовних извештаја поверенице такође се међу општим препорукама налази и она да треба прописати обавезу „уродњавања” свих јавних политика (gender mainstreaming), односно 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 у све одлуке и политике на националном, покрајинском и локалном нивоу .



РЕПУБЛИКА
СРБИЈА



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ