|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  | МБ320/2023 |  |  |  |

 бр. 07-00-252/2023-02 датум: 4.8.2023. године

**МИШЉЕЊЕ**

*Мишљење је донето у поступку поводом притужбе А.А. из У. против Б.Б., због дискриминације на основу пола као личног својства. У притужби је наведено да је подносилац притужбе дискриминисан јер су, у поступку који је спроведен по конкурсу Б.Б. жене имале „неправедну предност“ у односу на мушкарце и друге групе теже запошљивих лица. У изјашњењу Б.Б. наведено је да је на основу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закона о професионалој рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Акционог плана за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године и Правилника о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања, Б.Б. расписала Јавни позив незапосленима за доделу субвенција за самозапошљавање у 2023. години. Даље је наведено да је саставни део Јавног позива и број бодова који се додељује по критеријумима који су прецизирани на бодовној листи односно да се бодовање поднетих захтева са бизнис планом врши по следећим критеријумима: 1. Развијеност јединице локалне самоуправе на чијој територији подносилац захтева планира обављање делатности; 2. Планирала врста делатности и 3. Категорија лица. Критеријум „категорије теже запошљивих лица“ утврђен је Акционим планом који прописује да приоритет за одобравање субвенција за самозапошљавање имају незапослени који припадају категорији теже запошљивих лица и то: млади до 30 година старости, вишкови запослених, Роми, особе са инвалидитетом и жене. Поред тога, у изјашњењу је истакнуто да помоћ и подршка у запошљавању незапослених лица подразумева предузимање конкретних активности односно програма и мера које ће довести до запошљавања или повећања запошљивости лица на тржишту рада, као и да су у фокусу политике запошљавања категорије теже запошљивих незапослених лица она лица која се суочавају са више од једног фактора рањивости, те се налазе у категорији вишеструко теже запошљивих лица. У поступку је утврђено да је у питању посебна (афирмативна) мера чије увођење је дозвољено у складу са Уставом и Закону о забрани дискриминације. Према индикаторима тржишта рада, статистичким подацима, налазима истраживања и извештаја жене су у знатно неповољнијој ситуацији у односу на мушкарце у области рада и запошљавања, посебно када је реч о самозапошљавању. Прописивањем додатних бодова за одређене категорије теже запошљивих лица које су дефинисане стратешким и другим документима, а у које спадају и жене представља посебну меру уведену ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у суштински неједнаком положају. Због свега наведеног Повереник за заштиту равноправности дао је мишљење да Б.Б. није повредила одредбе Закона о забрани дискриминације и дискриминисала подносиоца притужбе.*

1. **ТОК ПОСТУПКА**
	1. Повереник за заштиту равноправности примио је 19. маја 2023. године притужбу А.А. из У., коју је због дискриминације на основу пола поднео против Б.Б., филијала у У.. У притужби је, између осталог, наведено:

- да је Б.Б., средином марта, расписала конкурс за доделу субвенција за самозапошљавање, са роком подношења захтева до 10. априла 2023. године;

- да се конкурс састојао од израде бизнис плана, попуњавања основних података о подносиоцу захтева односно којој категорији теже запошљивих лица припада;

- да је почетком маја добио информације да мушкарци готово нигде нису добили субвенције којом приликом је наговештено да није требао ни да конкуриште;

- да су већину субвенција добиле жене (у неким местима 100%), док су мушкарци остали ускраћени за подршку;

- да је категорија теже запошљивих лица „женски пол“ бодована диспропорционално више (5) у односу на друга теже запошљива лица - вишкови запослених, Роми, лица без основног образовања или самохрани родитељи;

- да наведено сугерише да жене имају предност у односу на мушкраце и друге групе теже запошљивих лица односно да се наведено може сматрати дискриминацијом на основу пола што је незаконито и противно основним принципима равноправности;

**1.2.** Уз притужбу је достављено: 1) категорије теже запошљивих лица; 2) бодови за категорије лица; 3) списак одобрених субвенција за самозапошљавање напз- град Ужице.

**1.3.** Повереник за заштиту равноправности спровео је поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, a у складу са чланом 37. став 1. Закона о забрани дискриминације[[1]](#footnote-1), па је у току поступка затражено изјашњење Б.Б. о наводима и основаности притужбе.

**1.4.** У изјашњењу Б.Б., између осталог, наведено је:

- да је Б.Б. у 2023. години расписала јавне позиве незапосленима за доделу субвенција за самозапошљавање на основу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Акционим планом за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. године до 2026. године и Правилника о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања;

- да Акциони план садржи категорије теже запошљивих лица које имају приоритет у укључивању у мере активне политике запошљавања;

- да теже запошљив незапослени јесте незапослени који због здравственог стања, недовољног или неодговарајућег образовања, социодемографских карактеристика, регионалне или професионалне неусклађености понуде и тражње на тржишту рада, или других објективних околности теже налази запослење;

- да су Јавним позивима за доделу субвенција за самозaпошљавање дефинисани услови по којима незапослено лице може остварити право на доделу субвенција, документација за подношење захтева, висина износа средстава, делатности које не могу бити субвенционисане и друге информације од значаја за учешће у јавним позивима;

- да незапослено лице треба да искаже заинтересованост и конкурише за доделу субвенција за запошљавање у складу са јавним позивом;

- да је саставни део Јавног позива и број бодова који се додељује по критеријумима који су прецизирани на бодовној листи. Бодовање захтева са бизнис планом се врши по критеријумима: 1) развијеност јединице локалне самоуправе на чијој територији подносилац захтева планира обављање делатности; 2) планирана врста делатности; 3) категорија лица;

- да је Јавним позивом прецизирано да се критеријум „Категорија теже запошљивих лица“ утврђује на основу Акционог плана односно приоритет за одобравање субвенција за самозапошљавање имају незапослени који припадају следећим категоријама теже запошљивих лица: млади до 30 година старости, вишкови запослених, Роми, особе са инвалидитетом и жене;

-да се припадност категорији теже запошљивих лица утврђује на основу података из евиденције Националне службе и достављених доказа;

- да се одлука о одобравању субвенције за самозапошљавање доноси искључиво на основу ранг листе, а након провере испуњености услова јавног позива и приложене документације и бодовања поднетог захтева са бизнис планом;

- да је А.А. 6. априла 2023. године поднео Захтев са бизнис планом за доделу субвенције за самозапошљавање под бројем: 2240-10161-204/2023 те да је у захтеву са бизнис планом навео да планира регистрацију радње која би се бавила услугама: веб дизајна, креирања логотипа, брендирања и сл. ( интелектуалне услуге);

- имајући у виду да подносилац притужбе припада категорији теже запошљивих лица „*млади до 30 година*“ захтев је бодован са 15 бодова; „*планирана врста делатности*“ 10 бодова и „*категорија лица – млади до 30 година старости*“ 5 бодова. Да се на ранг листи за Град Ужице, захтев подносиоца налази на 31. месту;

- да су средства за реализацију мера активне политике запошљавања, како на нивоу Б.Б., тако и на нивоу филијала ограничена и дефинисана Акционим планом;

- да је у складу са опредељеном квотом за Град У., за меру субвенција за самозапошљавање, надлежна филијала донела Одлуку о одобравању субвенције за самозапошљавање којом је обухваћено 15 лица са територије Града У., закључно са 17 бодова;

-да је дана 26. маја 2023. године на седници Управног одбора Б.Б. донета Одлука о измени Одлуке о распоређовању сресдстава за спровођење мера активне политике запошљавања филијалама за 2023. годину, Филијала У. је у складу са новом прерасподелом квоте донела нову Одлуку о додели субвенција за самозапошљавање за још 10 лица на основу чега је филијала У. поступила у складу са Јавним позивом којим је дефинисано „*уколико постоји већи број захтева са истим бројем бодова, одлучиваће се по реду подношења захтева*“;

- да се притужба А.А. односи на категорију теже запошљивих лица „жене“ која се по јавним позивима за доделу субвенција за самозапошљавање бодује са 5 бодова као и категорија лица „млади до 30 година старости“ за коју је именовани бодован са 5 бодова;

- да Б.Б. предузима све активности, како на националном тако и локалном нивоу, које доприносе афирмацији и промоцији права свих маргинализованих друштвених група, у домену борбе против ддискриминације и обезбеђивања једнаких могућности за припаднике свих мањинских и других осетљивих група, и то са посебним нагласком на аспекте запошљавања и усклађивања законодавства у области рада;

- да ради превазилажења евентуалних препрека у приступу лица из теже запошљивих категорија тржишту рада, Б.Б. у оквиру надлежности, а у циљу спречаања дискриминације, пружа информације о прописима из области запошљавања и рада својим клијентима – послодвцима и тражиоцима запослења;

- да помоћ и подршка у запошљавању незапослених лица подразумева предузимање конкретних активности, односно програма и мера, које ће довести до запошљавања или повећања запошљивости лица на тржишту рада;

- да су у фокусу политике запошљавања категорије теже запошљивих незапослених лица која се суочавају са више од једног фактора рањивости, због чега се налазе у категорији вишеструко теже запошљивих незапослених лица;

- да су у Акционом плану приказани подаци који се односе на стање на тржишту рада Републике Србије те да су у оквиру приказаних података наведени подаци који се односе на положај жена на тржишту рада. Да су према свим индикаторима тржишта рада Републике Србије жене у знатно неповољнијој ситуацији него мушки део популације;

- да се овим начином доделе субвеницје за самозапошљавање, односно применом критеријума „Категорије теже запошљивих лица“ у поступку бодовања, подстиче равноправнији положај ових лица на тржишту рада.

**2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ**

**2.1.** Увидом у Јавни позив незапосленима за доделу субвенција за самозапошљавање у 2023. години, који је 20. фебруара 2023. године расписала Б.Б. утврђено је да су у одељку I „Основне информације“ субвенције за самозапошљавање намењене незапосленима који се воде на евиденцији Б.Б. и који имају завршену обуку за развој предузетништва. Даље, наведено је да се субвенција додељује у једнократном износу ради оснивања радње, задруге или другог облика предузетништва, као и оснивања привредног друштва, уколико оснивач заснива у њему радни однос. Одељком IV „Доношење одлуке“ утврђено је да се одлука о одобравању субвенција доноси на основу ранг-листе, а након провере испуњености услова Јавног позива и приложене документације и бодовања поднетог захтева са бизнис планом, а у року од 30 дана од дана истека Јавног позива. Бодовна листа – субвенција за самозапошљавање предвиђа три критеријума и то: 1.) ***Развијеност јединице локалне самоуправе на чијој територији подносилац захтева планира обављање делатности*** и то: - четврта група јединица локалне самоуправе и девастирана подручја 10 бодова; - трећа група јединица локалне самоуправе 5 бодова; - прва и друга група јединица локалне самоуправе 0 бодова; 2.) ***Планирана врста делатности*** и то: - производња, производно занатство, здравствене и интелектуалне услуге 10 бодова; - услужно занатство, остале услужне делатности и грађевинарство 8 бодова; - хотели, ресторани и остале угоситељске услуге 6 бодова; - остало 0 бодова; 3.) ***Категорија лица*** и то: - категорија теже запошљивих лица до 26 бодова; - остала лица 0 бодова. Даље је појашњено да се „*Категорија теже запошљивих лица*“ утврђује на основу Акционог плана за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. године до 2026. године. Приликом бодовања категорије теже запошљивих лица, како је Јавним позивом дефинисано, за приоритетне категорије додељује 5 бодова за младе до 30 година старости, особе са инвалидитетом и жене, односно 3 бода за вишкове запослених и Роме, остале категорије теже запошљивих лица бодују се са 2 бода. Даље је утврђено да је Јавним позивом дефинисано да уколико постоји већи број захтева са истим бројем бодова, одлучиваће се по редоследу подношења захтева.

**2.2.** Увидом у списак одобрених субвенција за самозапошљавање НАПЗ Град У., утврђено је да је Б.Б. у 15 захтева донела Одлуку о распоређивању средстава за спровођење мера активне политике запошљавања, међу којима је један мушкарац подносилац захтева, док су у осталих 14 захтева у питању особе женског пола.

**3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА**

Повереник за заштиту равноправности, приликом одлучивања у овом предмету, имао је у виду наводе садржане у притужби и изјашњењу, као и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Правни оквир

**3.1.** Повереник за заштиту равноправности је установљен Законом о забрани дискриминације[[2]](#footnote-2) као самосталан државни орган, независан у обављању послова утврђених законом. Одредбама члана 33. Закона о забрани дискриминације прописана је надлежност Повереника за заштиту равноправности. Једна од основних надлежности је да поступа по притужбама због дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима и изриче законом утврђене мере. Поред тога, Повереник је овлашћен да покреће судске поступке за заштиту од дискриминације и подноси захтев за покретање прекршајног поступка због повреда одредаба којима се забрањује дискримација. Повереник је, такође, овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације и да органима јавне власти препоручује мере за остваривање равноправности.

**3.2.** Устав Републике Србије[[3]](#footnote-3) у члану 21. забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Ставом 4. прописано је да се дискриминацијом не сматрају посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

**3.3.** Конвенција Међународне организације рада бр. 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања[[4]](#footnote-4), у члану 1. став 1 тачка а дефинише дискриминацију као свако прављење разлике, искључење или давање првенства заснованог на раси, боји, полу, вери, политичком мишљењу, националном или социјалном пореклу, који иду за тим да униште или наруше једнакост могућности или поступања у погледу запошљавања или занимања. Ставом 3. истог члана конвенције наведено је да за примену ове конвенције, речи упошљавање и занимање подразумевају приступ стручном оспособљавању, приступ запошљавању и разним занимањима, као и услове запослења.

**3.4.** Закон о забрани дискриминације дефинише дискриминацију 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, роду, родном идентитету, сексуалној оријентацији, полним карактеристикама, нивоом прихода, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу и чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Одредбама чл. 15 – 27а. Закона о забрани дискриминације прописани су посебни случајеви дискриминације, па је тако чланом 16. став 1. забрањена дискриминација у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су право на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, као и на заштиту од незапослености. Заштиту од дискриминације из става 1. овог члана ужива лице у радном односу, лице које обавља привремене и повреме послове или послове по уговору о делу или другом уговору, лице на допунском раду, лице које обавља јавну функцију, припадник војске, лице које тражи посао, студент и ученик на пракси, лице на стручном оспособљавању и усаврашавању без заснивања радног односа, волонтер и свако друго лице које по било ком основу учествује у раду. Ставом 3. прописано је да се дискриминацијом не сматра 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 из става 2. овог члана ( жене, труднице, породиље, родитељи, малолетници, особе са инвалидитетом и други). Такође, одредбама члана 8. прописано је да повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако се лицу или групи лица, због његовог односно њиховог личног својства ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица,осим ако је то оправдано легитимним циљем а средства за постизање тог циља су примерена и нужна. С обзиром на околности конкретног случаја, за његово разматрање релевантна је одредба члана 14. којом је прописано да се не сматрају дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица односно групе лица која се налази у неједнаком положају. Посебне месе из ставa 1. овог члана примењују се док се не постигне циљ због којег су прописане, ако законом није другачије прописано.

**3.5.** Закон о раду[[5]](#footnote-5) одредбом члана 18. 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. Одредбама члана 20. овог закона дискриминација је забрањена, између осталог, избог кандидата за обављање одређеног посла и у односу оспособљавање, усавршавање и напредовање на посла.

**3.6.** У Стратегији запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године[[6]](#footnote-6) су као теже запошљива лица пре свих препознате жене и, између осталог, констатовано да је последњих пет година обележило побољшање апсолутног и релативног положаја жена, тако да су жене повећале стопу активности ( за 5,7п.п.) и стопу запослености ( за 9,4 п.п.п). Без обзира на ове помаке, родни јази и даље је присутан према свим индикаторима тржишта рада Републике Србије односно жене су у знатно неповољнијој ситуацији него мушки део популације. Стопа активности жена од 61,3% је нижа од стопе активности мушкараца која износи 74,9%, што представља разлику од 13,6 п.п. Стопа запослености жена од 54,3% је нижа од стопе запослености мушкараца која износи 67,1% што представља разлику од 12,8 п.п. Оваква ситуација је још израженија када се посматрају младе жене, жене са инвалидитетом, Ромкиње, дугорочно незапослене и др.

**3.7.** Акционим планом за период од 2021. године до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године[[7]](#footnote-7) жене су посебно препознате у мери 2.4. Унапређене положаја жена на тржишту рада, за коју се везани показатељи у односу на реализацију мера активне политике запошљавања. Предвиђене активности код ове мере се односе на: Укључивање незапослених жена из посебно осетљивих категорија у мере АПЗ, Анализу предуслова за усклађивање радног и породичног живота и Спровођење посебних мера за активацију и подстицање запошљавања неактивних жена у мање развијеним и девастираним подручјима (информативне кампање, каравани запошљавања и др.).

Анализа навода из притужбе и изјашњења с аспекта антидискриминационих прописа

**3.8.** Имајући у виду предмет притужбе, потребно је утврдити да ли је расписивањем Јавног позива незапосленима за доделу субвенција за самозапошљавање, Б.Б. приликом бодовања категорије лица повредила начело једнаких права и обавеза, односно потребно је утврдити да ли су оваквим начином бодовања дискриминисани мушкарци.

**3.9.** Повереник најпре констатује да је током поступка анализирао само оне наводе из притужбе и изјашњења, као и достављене доказе који су од значаја за утврђивање дискриминације. Наводи који се односе на евентуалне друге повреде права, за чије утврђивање су надлежни други државни органи, нису узети у разматрање.

**3.10.** Анализом Јавног позива, на интернет презентацији Б.Б., утврђено је да је Б.Б. за запошљавање 20. фебруара 2023. године расписала Јавни позив незапосленима за доделу субвенција за самозапошљавање у 2023. години. Увидом у позив утврђено је да су прописани критеријуми на основу којих се врши избор кандидата за доделу субвенција. Субвенција је намењена незапосленима који се воде на евиденцији Националне службе за запошљавање и имају завршену обуку за развој предузетништва. У одељку „*III Подношење захтева*“ наведено је да је од документације потребан попуњен захтев са бизнис планом на прописаном обрасцу Националне службе као и доказ о завршеној обуци, уколико није завршена у организацији Националне службе. Даље, одељком „*IV Доношење одлуке*“ прописано је да се одлука о одобравању субвенције доноси на основу ранг-листе а након провере испуњености услова Јавног позива и приложене документације и бодовања поднетог захтева са бизнис планом. Истим одељком прописано је да бодовна листа предвиђа три критеријума за доделу субвенција за самозапошљавање и то: 1.) *Развијеност јединице локалне самоуправе на чијој територији подносилац захтева планира обављање делатности* и то: - четврта група јединица локалне самоуправе и девастирана подручја 10 бодова; - трећа група јединица локалне самоуправе 5 бодова; - прва и друга група јединица локалне самоуправе 0 бодова; 2.) *Планирана врста делатности* и то: - производња, производно занатство, здравствене и интелектуалне услуге 10 бодова; - услужно занатство, остале услужне делатности и грађевинарство 8 бодова; - хотели, ресторани и остале угоситељске услуге 6 бодова; - остало 0 бодова; 3*.) Категорија лица* и то: - категорија теже запошљивих лица до 26 бодова; - остала лица 0 бодова. Даље је појашњено да се „*Категорија теже запошљивих лица*“ утврђује на основу Акционог плана за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. године до 2026. године. Приликом бодовања категорије теже запошљивих лица, како је Јавним позивом дефинисано, за приоритетне категорије додељује се 5 бодова и то: младе до 30 година старости, особе са инвалидитетом и жене односно 3 бода за вишкове запослених и Роме, док се остале категорије теже запошљивих лица бодују са 2 бода. Појашњено је да уколико постоји већи број захтева са истим бројем бодова, одлучиваће се по редоследу подношења захтева. Одељком „*V закључивање уговора*“ дефинисано је да Национална служба и подносилац захтева у року од 45 дана од дана доношења одлуке закључују уговор којим се уређују међусобна права и обавезе.

**3.11.** Да би се оценило да ли је прописивањем оваквог начина бодовања повређено начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити да ли постоји објективно и разумно оправдање да се особама женског пола, поред осталих категорија грађана (млади, Роми, особе са инвалидитетом..), додели више бодова приликом рангирања захтева. Сагласну члану 8. Закона о забрани дискриминације, потребно је испитати да ли је мера оправдана легитимним циљем, а средства за постизање тог циља примерена и нужна.

**3.12.** Приликом разматрања овог предмета, Повереник је имао у виду да је Уставом Републике Србије прописано да су пред Уставом и законом сви једнаки, да је Законом о забрани дискриминације забрањено искључивање, ограничавање и давање првенства у односу на неко лично својство. Формална једнакост, сама по себи, не значи да постоји и фактичка равноправност грађана и грађанки у погледу могућности уживања права. Наиме, поједине друштвене групе налазе се у суштински у неједнаком положају јер постоје извесне околоности које су препрека постизању пуне равноправности. Зато Устав Републике Србије и Закон о забрани дискриминације, као и Закон о родној равноправности прописију 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. Суштина посебних мера је да су усмерене на одређене категорије лица којима је друштвени положај неповољнији и којима се применом ових мера омогућава достизање пуне равноправности. Б.Б. је навела, да је расписала је Јавни позив незапосленима за доделу субвенција за самозапошљавање у 2023. како би допринела афирмацији и промоцији маргинализованих друштвених група, обезбеђивању једнаких могућности за припаднике мањинских и других осетљивих група и то са посебним нагласком на аспекте запошљавања и усклађивања законодавства у области рада. У изјашњењу је истакнуто да је, прописујући начин расподеле финансијских средстава односно начин бодовања категорије лица, Б.Б. имала у виду да се поједине друштвене групе налазе у фактички другачијој ситуацији. У складу са наведеним легитиман је циљ који је Б.Б. желела да постигне расписивањем овог јавног позива.

**3.13.** С обзиром на легитимност циља, потребно је извршити анализу да ли су средства за постизање тог циља примерена и нужна. У наводима из изјашњења истакнуто је да је Б.Б. у 2023. години расписала јавне позиве незапосленима за доделу субвенција за самозапшљавање на основу Закона о запошљавању и осугурању за случај незапослености, Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Акционог плана за период од 2021. до 2023. године за спровођење Стратегије запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године (у даљем тексу: Акциони план) и Правилника о критеријумима, начину и другим питањима од значаја за спровођење мера активне политике запошљавања. Како је појашњено, Акциони план садржи категорије теже запошљивих лица које имају приоритет у укључивању у мере активне политике запошљавања. Изјашњењем је истакнуто да теже запошљив незапослени јесте незапослени који због здравственог стања, недовољног или неодговарајућег образовања, социодемографских карактеристика, регионалне или професионалне неусклађености понуде и тражње на тражишту рада или других објективних околоности теже налази запослење. На основу доступних података у изјашњењу је наведено да је положај жена на тржишту рада неповољнији у односу на мушки део популације. Истакнуто је да се начином доделе субвенције за самозапошљавање, односно применом критеријума „*категорије теже запошљивих лица*“ у поступку бодовања, подстиче равноправнији положај жена на тржишту рада. Наведеним начином бодовања женама је дата предност у односу на мушкарце, док мушкарцима није ускраћено право на доделу субвенција већ су оваквим начином утврђени *приоритети* приликом бодовања категорије лица.

**3.14.** Повереник је ценио наводе истакнуте у изјашњењу да је А.А., 6. априла 2023. године поднео захтев са бизнис планом за доделу субвенције за самозапошљавање под бројем 2240-10161-204/2023 односно да је захтев бодован са 15 бодова и то тако: „*планирала врста делатности“* 10 бодова (интелектуалне услуге) и „*категорија лица*“ млади до 30 година старости - 5 бодова. Б.Б. филијала У. донела је Одлуку о одобравању субвенције за самозапошљавање којом је обухваћено 15 лица са теригорије Града У., закључно са 17 бодова. Даље је наведено да је Управни одбор Б.Б. донео Одлуку о измени Одлуке о распоређивању средстава за спровођење мера активне политике запошљавања филијама за 2023. годину, те је у складу са новом прерасподелом квота донета нова Одлука о додели субвенција за самозпошљавање за још 10 лица, закључно са 15 бодова. Истакнуто је да се захтев подносиоца притужбе налази на 31. месту на ранг листи за Град У. са укупно 15 бодова односно да је Филијала У. поступила у складу са Јавним позивом којим је дефинисано да „*уколико постоји већи број захтева са истим бројем бодова, одлучиваће се по редоследу подношења захтева“.*

**3.15.** Стратегијом запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године[[8]](#footnote-8) као теже запошљива лица, пре свих, препознате су жене. Стопа активности жена од 61,3% је нижа од стопе активности мушкараца која износи 74,9% што представља разлику од 13,6 п.п. Стопа запослености жена од 54,3% је нижа од стопе запослености мушкараца која износи 67,1% што представља разлику од 12,8% п.п. Оваква ситуација је још израженија када се посматрају младе жене, жене са инвалидитетом, Ромкиње, дугорочно незапослене и др. Акционим планом за период од 2021. до 2023. године у одељку „Подршка самозапошљавању“, прописано је да подршка самозапошљавању обухвата стручну помоћ и средства у виду субвенције за самозапошљавање, да се стручна помоћ коју може да оствари незапослени који се самозапошљава састоји од информативних и саветодавних услуга, обуке за развој предузетништва, као и подршке у првој години пословања која се реализује кроз менторинг програм и специјалистичке обуке у Националној служби за запошљавање, регионалним развојним агенцијама и др. Жене су посебно препознате у мери 2.4 Унапређење положаја жена на тржишту рада, за коју су везани показатељи у односу на реализацију мера активне политике запошљавања. Предвиђене активности код ове мере се односе на: Укључивање незапослених жена из посебно осетљивих категорија у мере активне политике запошљавања, Анализу предуслова за усклађивање радног и породичног живота и Спровођење посебних мера за активацију и подстицање запошљавања неактивних жена у мање развијеним и девастираним подручјима.

**3.16.** Према налазимаистраживања и извештаја, жене у Републици Србији су у неповољнијем положају у односу на мушкраце у свим областима друштвеног живота. Подаци указују[[9]](#footnote-9) да у Републици Србији 971.000 жена у односу на 1.333.000 мушкараца има посао, а јаз у зарадама износи 8,8% у корист мушкараца. Наведено показује и пракса Повереника за заштиту равноправности која показује да се област рада и запошљавања налази у врху по броју поднетих притужби Поверенику од оснивања иснтитуције (трећина од укупног броја свих примљених притужби је у области рада и запошљавања) и то најчешће на основу пола, брачног и породичног статуса као личног својства. Узроци који доводе до подређенсти или надређености полова, односно стереотипне улоге полова, производе неједнакости и на тржишту рада. С обзиром на статистистичке податке, налазе различитих истраживања и извештаја, анализу стања која је дата како у стратешким документима Републике Србије тако и у редовним и посебним извештајима Повереника, о стању у области заштите равноправности, 2021. године Повереник је Б.Б. у складу са чланом 33. став 1. тачка 7. Закона о забрани дискриминације упутио Иницијативу за креирање и спровођење посебних мера активне политике запошљавања усмерених према теже запошљивим женама[[10]](#footnote-10).

**3.17.** У Општој препоруци бр. 25 CEDAW Комитета такође је указано да је циљ посебних мера убрзавање остваривања равноправног учешћа жена у политичком економском, друштвеном, културном, грађанском или неком другом домену, као и да примена ових мера није изузетак од норме забране дискриминације, већ значи стављање нагласка на то да су привремене посебне мере део неопходне стратегије држава чији је циљ постизање суштинске равноправности жена са мушкарцима у остваривању људских права и основних слобода. Комитет је нагласио да је природа привремених мера привремена односно оне нису заувек неопходне, иако ће се некад примењивати у дужем временском периоду. Колико дуго ће се мере примењивати, треба да се утврди на основу њиховог функционалног резултата у односу на конкретан проблем, а не као унапред утврђен временски рок. Сагласно томе, привреме мере ће се обуставити када се достигне жељени циљ који је одржив. На крају, Комитет је позвао државе потписнице да у своје уставе и националне прописе уведу одредбе којима се дозвољава усвајање привремених посебних мера. Како се посебне мере најчешће примењују у области запослења, значајно је поменути у Конвенцију бр. 111 Међународне организације рада, која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања и која прописује да се посебне мере заштите или помоћи не сматрају дискриминацијом, те да свака држава уговорница може дефинисати као недискриминаторне све посебне мере уведене са циљем да се води рачуна о посебним потребама лица за које је заштита или нека посебна помоћ призната, из разлога као што су пол, године, инвалидитет, породичне обавезе или социјални или културни ниво.

**3.18.** У „*Истраживању посебних мера као средства за борбу против структурне дискриминације у Европи*“[[11]](#footnote-11) наводи се да директиве о забрани дискриминације, у области запошљавања, дозвољавају државама чланицама да предвиде да разлике у третману засноване на одређеном својству лица не представљају дискриминацију када ова разлика у третману потиче од природе активности конкретних занимања или контекста у коме се врше. Како је у Истраживању наведено Агенција Европске уније за основна права и Савет Европе указују да такво својство представља оправдан, посебан и одлучујући услов за запошљавање, под условом да је циљ легитиман и услов сразмеран.

**3.19.** Према пракси Повереника изнетој у *Посебном извештају о дискриминацији у области рада и запошљавања[[12]](#footnote-12),* према броју поднетих притужби два најучесталија лична својства дискриминације су пол и брачни и породични статус, односно вишеструка дискриминација жена на тржишту рада. У *Финалном извештају евалуације Акционог плана за спровођење Националне стратегије за родну равноправност Републике Србије*[[13]](#footnote-13) наведено је да родни јаз на тржишту рада опстаје упркос поклањању пажње овом проблему у националним стратегијама у области запошљавања и родне равноправности. Жене имају непрекидно и доследно мању стопу активности и запослености од мушкараца и већу стопу неактивности. Неке групе жена се суочавају са посебно високим препрекама запошљавању, попут младих жена, „старијих радница“, жена у руралним подручјима, жена из маргинализованих група – са инвалидитетом и Ромкиња.[[14]](#footnote-14) У периоду спровођења Акционог плана, удео жена међу предузетницима се незнатноповећао (са 26% 2011. године на 34% 2017. године). Међутим, највећи део женског предузетништва вођен је неопходношћу да се самостално запосле суочене са препрекама на тржишту рада, а не због добрих пословних ресурса, што умањује шансу женским предузећима да постану одржива и успешна. У овом извештају је наведено да су мере за повећање запослености, предузетништва и пољопривредне активности део системских услова који омогућавају економско оснаживање жена**,** али да се само делимично могу приписати спровођењу овог акционог плана, јер потичу из ранијег периода реформе политика запошљавања, социјалног укључивања и родне равноправности. Ефекти на родне односе, родне праксе и положај жена релативно су слаби и могу се видети кроз незнатан пораст запослености жена и доступност разних облика подршке економској активности жена.[[15]](#footnote-15)

**3.20.** Имајући у виду све наведено, може се закључити да је Б.Б. могла да примени посебну меру за теже запошљиве категорије незапослених лица међу којима се налазе и жене. Давањем одређене предности додељивањем већег броја бодова уколико лице које конкурише припада овој друштвеној групи нису повређене одредбе Закона о забрани дискриминације. Повереник констатује да је и подносилац притужбе управо посредством афирмативне мере за младе добио одређени број бодова. Применом бодовања може се закључити да највеће изгледе за субвенцију за самозапошљавање ће имати првенствено вишеструко угрожене групе. Примера ради жена Ромкиња, која је млађа од 30 година живота и која је особа са инвалидитетом, јер ће по основу припадности свакој од угрожених категорија односно категорија теже запошљивих лица добити одређени број бодова. Према индикаторима тржишта рада, статистичким подацима, налазима истраживања и извештаја жене су у знатно неповољнијој ситуацији у односу на мушкарце у области рада и запошљавања, посебно када је реч о самозапошљавању. Дакле, прописивањем додатних бодова за одређене категорије теже запошљивих лица које су дефинисане стратешким и другим документима, а у које спадају и жене, представља посебну меру уведену ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у суштински неједнаком положају. Због свега наведеног Повереник за заштиту равноправности дао је мишљење да Б.Б. није повредила одредбе Закона о забрани дискриминације и дискриминисала подносиоца притужбе.

**4. МИШЉЕЊЕ**

У поступку по притужби А.А. из У. против Б.Б., због дискриминације на основу пола као личног својства, нису повређене одредбе Закона о забрани дискриминације.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **ПОВЕРЕНИЦА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ** |
| **Бранкица Јанковић** |

*Доставити:*

* *А.А.*
* ***Б.Б.***
1. „Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21 [↑](#footnote-ref-1)
2. „Службени гласник РС“, број 22/09 и 52/21 [↑](#footnote-ref-2)
3. „Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 и 16/22 [↑](#footnote-ref-3)
4. „Службени лист ФНРЈ“- Међународни уговори и други споразуми, број 3/61 [↑](#footnote-ref-4)
5. „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење [↑](#footnote-ref-5)
6. „Службени гласник РС“, бр. 18/21 и 36/21- исправка [↑](#footnote-ref-6)
7. „Службени гласник РС“, бр. 30/21 [↑](#footnote-ref-7)
8. „Службени гласник РС“, бр. 18/21 и 36/21- исправка [↑](#footnote-ref-8)
9. Жене и мушкарци у Републици Србији, Републички завод за статистику, Београд 2020. доступно на: <https://www.stat.gov.rs/media/5806/zim-u-rs-2020_webopt.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. доступно на: <https://ravnopravnost.gov.rs/inicijativa-za-kreiranje-mera-aktivne-politike-zaposljavanja-usmerenih-iskljucivo-ka-pojedinim-kategorijama-teze-zaposljivih-zena-nsz/> [↑](#footnote-ref-10)
11. доступно на: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/04/Exploring-positive-action-as-a-means-to-fight-structural-discrimination-in-Europe.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. доступно на: <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/posebni-izvestaji/> [↑](#footnote-ref-12)
13. *Финални извештај евалуације Акционог плана за спровођење Националне стратегије за родну равноправност Републике Србије*, СеЦонс – група за развојну иницијативу, 2018, доступно на интернет адреси: <https://www.secons.net/files/publications/99-publication.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. *Финални извештај евалуације Акционог плана за спровођење Националне стратегије за родну равноправност Републике Србије*, стр. 28-29 [↑](#footnote-ref-14)
15. Исто, стр. 91 и 92 [↑](#footnote-ref-15)