

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС и 72/12),

Влада доноси

СТРАТЕГИЈУ ПРЕВЕНЦИЈЕ И ЗАШТИТЕ ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

I. УВОДНИ ДЕО

Стратегија превенције и заштите од дискриминације (у даљем тексту: Стратегија), је 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 (у даљем тексту: осетљиве друштвене групе).

У Републици Србија спроводи се процес опсежних друштвених, политичких и економских реформи. Временом је дошло до темељне реформе српског правног система, усвојени су бројни материјални и процесни закони, што је значајно утицало и на данашњу међународну позицију Републике Србије, која је у марту 2012. године постала кандидат за чланство у Европској унији. Овај статус захтева даље усклађивање националног законодавства са стандардима или прописима Европске уније, као и њихово пуно спровођење. То се односи и на област спречавања и забране дискриминације, у којој су извршене бројне и значајне реформе са којима и у наредном периоду треба наставити.

Значајан корак у овој области учињен је крајем марта 2009. године, када је Народна скупштина Републике Србије усвојила Закон о забрани дискриминације,¹ У доношењу овог закона, велики допринос дао је цивилни (невладин) сектор и појединци, који се баве промоцијом, унапређивањем и заштитом људских права. Овај кровни или општи антидискриминацијски закон донет је скоро три године после првог целовитог антидискриминацијског закона у Републици Србији, Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, из априла 2006. године.² Као први закон у региону који се бавио искључиво питањима спречавања дискриминације и обезбеђивања равноправности једне осетљиве друштвене групе, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом представља први пионирски корак у борби против дискриминације и послужио је као пример за бројне касније усвојене прописе.

Иако су у периоду од 2000. до 2009. године (до доношења Закона о забрани дискриминације) у новим законима усвајане одредбе којима се уређује заштита од дискриминације, ради успешне борбе против дискриминације било је неопходно донети системски кровни закон, који би на јединствен начин интегрисао и повезао разнородне и често појединачне изоловане правне норме садржане у другим, секторским законима. Доношењем Закона о забрани дискриминације учињен је и овај корак, а борба против дискриминације, добила је, након оснивања и почетка рада институције Заштитника грађана (омбудсмана) 2007. године, још један независни орган као вид институционалног облика спречавања

¹ Закон о забрани дискриминације „Службени гласник РС”, број 22/09.

² Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом „Службени гласник РС”, број 33/06.

дискриминације – Повереника за заштиту равноправности. Променама прописа и оснивањем нових институција створени су услови за стварање целовитог правног и институционалног амбијента у коме се може водити борба против дискриминације и то на начин да држава санкционише сваку дискриминацију, без обзира на то да ли су за њу одговорна њена службена лица односно њени органи или физичка и правна лица.

Из годишњих извешаја независних органа (Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности), извештаја организација цивилног друштва, Европске комисије и праћењем медија о случајевима дискриминације, може се констатовати да у Републици Србији, у различитим областима, дискриминација постоји.

Разлоге постојања дискриминације можемо тражити у чињеници да одређени степен нетолеранције постоји у сваком друштву, али и у дугорочним последицама насилног распада Југославије и ратних сукоба које су довеле до тешких економских и социјалних проблема у Републици Србији, застоја у развоју демократије и људских права и отежане постсоцијалистичке трансформације. То је у једном периоду имало за последицу стварање културе нетолеранције којој су биле изложене поједине осетљиве друштвене групе и појединици – припадници таквих група (националне мањине – нарочито ромска, мале верске заједнице, жене, лица другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, особе са инвалидитетом, старији, деца, избеглице и интерно расељена лица, лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације и други). Радом државних органа и организација цивилног друштва културу нетолеранције све више замењује култура толеранције и уважавања, али како је дискриминација и данас присутна, неопходно је наставити напоре у правцу њеног спречавања и искорењивања, нарочито према осетљивим друштвеним групама.

Обавезе државе у области људских права се не исцрпљују само простим доношењем нормативне регулативе о забрани дискриминације. Обавезе се простиру и на ефективну примену тих одредби и на обавезу државе да заштити све грађане од дискриминације, без обзира на то ко је чини (приватно или службено лице). У Општем коментару број 18 Комитет Уједињених нација за људска права је истакао да жели да „привуче пажњу странама уговорницама на чињеницу да Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ICCPR) од њих тражи да гарантују једнакост права свих особа те да такви кораци могу бити обезбеђени у форми законодавних, административних или других мера.”³

Општа забрана дискриминације, утврђена Протоколом број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода из 2000. године, полазећи од основног начела да су сви људи једнаки пред законом те да имају право на једнаку законску заштиту, утврђује да се свако право које закон предвиђа остварује без дискриминације по било ком основу као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго уверење, национално или друштвено порекло, повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус. У том контексту, постоје најмање четири разлога због којих је у овом моменту, целисходно и оправдано доношење ове стратегије:

(1) обезбеђивањем начела једнакости и једнаких права и забраном дискриминације, обезбеђује се, не само заштита и унапређење људских права, већ и свих других права која закон предвиђа;

3 *Општи коментар бр. 18, параграф 5: Не-дискриминација: 10/11/89. CCPR General Comment No. 18., [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument)*

(2) кршење људских права и других права утврђених законом у значајном броју случајева подразумева кршење начела једнакости;

(3) кршењу људских права и других права утврђених законом нарочито често су изложене „осетљиве друштвене групе” односно група лица или појединци, припадници групе, с обзиром на њихово лично својство;

(4) проактивним приступом кроз успешну борбу против дискриминације обезбедиће се поштовање принципа једнакости и једнаких права, па самим тим и спречити кршења људских права и других права које закон предвиђа, што посредно доводи и до њиховог унапређивања.

На основу наведеног се може закључити да Стратегија и Акциони план за њено спровођење представљају и обавезу Републике Србије, да утврди на који начин ће се процес јачања правног оквира у овој области даље развијати, али и које мере, у наредном средњорочном (петогодишњем) периоду треба предузети у циљу њихове ефективне примене, односно спровођења.

II. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2013. до 2018. године односи се 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.

Поштовање преузетих међународних обавеза, али и узимање у обзир директива Европске уније у процесу европских интеграција, свакако су од кључног значаја и за даљи међународни положај Републике Србије, и захтева њихову даљу адекватну нормативну регулацију, праћење и спровођење у нашем правном систему. То чини потребу за доношењем Стратегије и Акционог плана још значајнијим. Нарочито треба истаћи значај извештавања уговорним телима Уједињених нација, као контролног механизма у којој мери се спроводе прихваћене међународне обавезе.

О неопходности и потреби доношења поменутог стратешког докумената и акционог плана говори и Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2010. годину, као и мишљење Европске комисије о захтеву Републике Србије за чланство у Европској унији, који је усвојен 12. октобра 2011. године. Према мишљењу Комисије, поглавље 23 – правосуђе и основна права и 24 – правда, слобода и безбедност посебно су тешка за усклађивање са стандардима Европске уније, па ће добити посебан значај у преговорима, и биће отворена на почетку а затворена на самом крају, али како преговори по правилу трају више од пет година, то ће омогућити да кандидати за чланство до пријема у што већој мери примене европске стандарде.

Овај став постаје нарочито важан, након што је 1. марта 2012. године Република Србија добила статус кандидата за чланство у Европској унији. У сегменту основних права, Комисија је констатовала да је правни и институционални оквир добар, али да је примена прописа незадовољавајућа. Комисија је такође констатовала да су у Републици Србији дискриминацији изложени Роми, жене, особе са инвалидитетом ЛГБТ особе при чему је оцењено да је таква пракса забрањена Уставом и законима, али да су потребни бољи механизми контроле. Проблем је и то што је висока стопа старијих особа и особа са интелектуалним и менталним инвалидитетом смештена у институције. Комисија је констатовала и проблеме регистрације малих верских заједница и др.

Јасна стратегија спречавања дискриминације је од кључног значаја да би се у наредном петогодишњем периоду ојачали и унапредили механизми контроле, донели адекватни закони и подзаконски акти, а Република Србија испунила и реално имплементирала стандарде како би отклонила или битно смањила дискриминацију и дискриминаторске поступке, нарочито у погледу поменутих осетљивих друштвених група.

2.1. Међународни правни оквир

У овом делу, укратко је указано на најзначајније документе и активности међународних организација (Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније) у области спречавања и борбе против дискриминације.

2.1.1. Конвенције и други документи Уједињених нација од значаја за борбу против дискриминације

Република Србија је, као правни следбеник Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Савезне Републике Југославије и Државне заједнице Србија и Црна Гора, чланица Уједињених нација. Као чланица Уједињених нација (и правни сукцесор бивших држава) Република Србија је потписник Повеље Уједињених нација (1945), Универзалне декларације о људским правима (1948) и осам основних међународних уговора о људским правима, укључујући и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) као и Међународну конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације (1965).⁴

1) Повеља Уједињених нација, усвојена 1945. године, у тачки (ц) члана 55. обавезује све чланице на „поштовање људских права и основних слобода за све, без разликовања по основу расе, пола, језика или вере”.

2) Универзална декларација о људским правима (1948) у чл. 1. и 2. свим људима јамчи слободу и једнакост у достојанству и правима, без обзира на „било какву разлику као што је раса, боја коже, пол, језик, вера, политичко или неко друго опредељење, национално или друштвено порекло, власништво, рођење или неки други статус”.

3) Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) у члану 20. став 2. утврђује „Законом ће се забранити свако заговарање националне, расне или верске мржње које представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље”. Чланом 26. Пакта, утврђено је: „Сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да обезбеди свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања”.

4) Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966) у члану 2, став 2 гарантује остваривање свих права предвиђених Пактом „без икакве дискриминације у погледу

⁴ Напомена: Након промена октобра 2000. године, Савезна Република Југославија је марта 2001. године дала сукцесорску изјаву у Уједињеним нацијама која се односила и на поновно приступање међународним правним актима у области људских права.

расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог убеђења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања”.

5) Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965) основни је документ Уједињених нација у борби против расизма и дискриминације. Овом конвенцијом је између осталог утврђено да „Државе чланице осуђују сваку пропаганду и све организације које се руководе идејама или теоријама заснованим на супериорности неке расе или групе лице извесне боје или извесног етничког порекла или које желе да оправдају или подрже сваки облик расне мржње и дискриминације”.

Поред поменутих, за забрану дискриминације су значајне и друге конвенције Уједињених нација као на пример: Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена, Конвенција о правима особа са инвалидитетом, Конвенција о правима детета и друге. Сви поменути међународни уговори установили су уговорна тела (комитете) чија је надлежност да надзиру испуњавање обавеза држава чланица. Поред општих надлежности неки од Комитета су овлашћени да разматрају појединачне представке. Ова надлежност је факултативне природе, што значи да државе дају посебну изјаву или ратификују додатне протоколе и тако прихватају ову надлежност уговорних тела Уједињених нација. Република Србија, прихватила је овакву надлежност Комитета за људска права Уједињених нација, Комитета за укидање расне дискриминације Уједињених нација, Комитета за укидање свих облика дискриминације жена Уједињених нација, Комитета против тортуре Уједињених нација, Комитета за права особа са инвалидитетом Уједињених нација и Комитета за присилне нестанке Уједињених нација.

2.1.2. Конвенције и други документи Савета Европе и надлежности посебних тела СЕ

Државна заједница Србија и Црна Гора постала је држава чланица Савета Европе 3. априла 2003. године, када је потписана и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950). Конвенција је ратификована 26. децембра 2003. године и ступила на снагу 3. марта 2004. године када су у Савету Европе депоновани потписи о ратификацији. Након распада Државне заједнице 2006. године, Република Србија је као правни следбеник задржала чланство у Савету Европе.

Забрана дискриминације предвиђена је чланом 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, али је одредба из члана 14 имала искључиво помоћни карактер, јер је забрањивала дискриминацију само у односу на уживање права која су гарантована Конвенцијом. Међутим, Протокол број 12, уз Конвенцију из 2000. године, исправља овај недостатак. Њиме је утврђена општа забрана дискриминације. Протокол је 1. априла 2005. ступио на снагу чиме је омогућена свеобухватнија заштита лица од дискриминаторских поступака.

Европском суду за људска права се услед повреде људских права утврђених Конвенцијом до сада обратило скоро 10.000 грађана Републике Србије. Релативно чест разлог подношења представке Европском суду за људска права јесте управо кршење члана 14. – забрана дискриминације, односно Протокола број 12 којим је уведена општа забрана дискриминације.

Још два веома значајна документа Савета Европе су и Конвенција о заштити деце од сексуалне експлоатације и сексуалног злостављања (тзв. Ланзарот конвенција), коју је Република

Србија ратификовала 2010. године⁵, као и Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици из априла 2011. године (тзв. Истанбулска конвенција.)

Посебно тело Савета Европе, чија је основна улога управо забрана дискриминације, је Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције - ECRI. То тело основано је 22. марта 1994. године, са циљем сузбијања расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције који угрожавају људска права и демократске вредности у Европи. Анализирајући стање у државама чланицама Савета Европе, ECRI доноси препоруке којима је циљ ревизија законодавства чланица, те њихове политике и других мера за борбу против расизма. Осим анализе стања у државама чланицама путем периодичних извештаја које су државе дужне поднети ECRI-ју, ова организација доноси опште препоруке које се односе на различите појаве расизма и примере нетолеранције, као што су опште препоруке о спречавању дискриминације Рома и Муслимана, ширењу расистичких садржаја путем Интернета, савети за законодавна тела држава чланица и сл. Препоруке нису обавезујуће, али се у државама чланицама озбиљно разматрају и углавном спроводе у дело.

2.1.3. Директиве Савета Европске уније које се односе на забрану дискриминације

Иако Република Србија није чланица Европске уније, с обзиром на статус кандидата за чланство и одређење да се унији приступи, у обзир се морају узети правне тековине Европске уније и релевантним прописима се мора поклонити најозбиљнија пажња без обзира на то што формално за нас нису обавезујући за сада.

Три кључне директиве Европске уније које се односе на забрану дискриминације су: Директива број 2000/43/ЕС од 29. јуна 2000. године, о спровођењу принципа једнаког поступања без обзира на расно или етничко порекло, Директива број 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године, о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду, и Директива број 2006/54/ЕС о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања. На овом месту, указаћемо само на основне карактеристике прве две директиве.

Директива број 2000/43/ЕС од 29. јуна 2000. године о спровођењу принципа једнаког поступања без обзира на расно или етничко порекло је значајна зато што садржи и посебан одељак који се односи на потребу да државе чланице оснују посебно независно тело за промовисање једнаког поступања са људима. У њему се од држава-чланица захтева да именују неки орган или више њих за промовисање једнаког поступања са свим људима, без дискриминације на основу расног или етничког порекла, при чему они могу бити и саставни део органа којем је на националном ниову поверена одбрана људских права или заштита права појединца, најчешће Омбудсмана. Овлашћења овог органа (тела) треба да буду: пружање независне помоћи жртвама дискриминације у подношењу представке поводом дискриминације, с тим да то не утиче на права жртава и удружења, организација или других правних лица; спровођење независне истраге у вези са случајевима дискриминације и објављивање независних извештаја и давање препорука о било ком питању везаном за дискриминацију. Данас се посебна пажња у земљама које пледирају да постану пуноправне чланице Европске уније, поклања управо уклопивости правног оквира у поменуте Директиве.

⁵ Закон о потерђивању Конвенцију Савета Европе о заштити деце од сексуалне експлоатације и сексуалног злостављања „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 1/10.

Директива број 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године, о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду утврђује пет области спречавања дискриминације, односно оних које су засноване на: вероисповести, вери, инвалидитету, старосном добу и сексуалној оријентацији у циљу спровођења у дело принципа једнаког поступања са људима у земљама чланицама Европске уније. У првом делу Директиве, утврђен је појам дискриминације којим је између осталог, обухваћена непосредна и посредна дискриминација, малтретирање, налог за примену дискриминације као облик дискриминације. Директива, затим, утврђује опсег важења, разлику у поступању са људима засновану на некој карактеристици која се не сматра дискриминацијом, оправданост различитог поступања са људима на основу старосног доба, позитивну дискриминацију и др. Други део Директиве, односи се на правна средство и спровођење принципа забране дискриминације, у коме су садржане одредбе о судским, административним и другим процедурама које треба да буду утврђене у националним законодавствима држава чланица Европске уније, а које треба да допринесу спречавању и заштити од дискриминације. Посебну пажњу Директива поклања терету доказивања, који по овој Директиви не треба да буде на жртви дискриминације, већ туженом односно другом лицу против кога се води поступак. Такође, посебну пажњу Директива посвећује и појму виктимизације. У Завршним одредбама, Директива утврђује на који начин државе чланице треба да обезбеде придржавање принципа једнаког поступања са људима, санкције у случају кршења овог принципа, спровођење ове директиве и извештаје које државе чланице треба да поднесу Европском парламенту и Савету.

2.2. Национални правни оквир

2.2.1. Устав Републике Србије и забрана дискриминације

Начело једнакости и забрана дискриминације је зајамчена Уставом.⁶ Члан 21. Устава Републике Србије забрањује дискриминацију и утврђује: (1) да су пред уставом и законом сви једнаки; (2) да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације; (3) да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, 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. Устав у истом члану утврђује да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима”.

И многе друге одредбе Устава Републике Србије, непосредно или посредно се односе и на забрану дискриминације. Тако, на пример, треба поменути члан 76. Устава Републике Србије, који забрањује дискриминацију националних мањина. Њиме је утврђено да се припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита, те да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини, осим позитивне. У члану 77. став 1. Устава Републике Србије која се односи на равноправност у вођењу јавних послова утврђено је да припадници националних мањина имају, под истим условима као и остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. У контексту појма дискриминације, важни су и члан 48. Устава Републике Србије – подстицање и уважавање разлика, члан 49. – забрана изазивања расне националне и верске мржње, члан 50. који се односи на слободу медија којим се између осталог утврђује и могућност да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради „спречавања пропагирања рата или подстрекивања на

⁶ Устав Републике Србије „Службени гласник РС”, бр. 98/06.

непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне и верске мржње којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство и насиље”. У члану 44. Устава Републике Србије који се односи на цркве и верске заједнице, између осталог је предвиђено да Уставни суд може забранити верску заједницу само ако њено деловање изазива и подстиче верску, националну, или расну нетрпељивост. Слична ограничења утврђена су и када је реч о слободи мисли, савести и вероисповести (члан 43) и слободи удруживања (члан 55).

2.2.2. Посебни закони и борба против дискриминације у правном систему Републике Србије

У процесу законодавне реформе у периоду од 2000. до 2009. године, у значајном делу нових секторских закона појавиле су се и антидискриминационе одредбе. Један део њих дао је своје резултате, али су поједине правне норме о забрани дискриминације у појединим областима остале изловане услед недостатка системског приступа, који је наметао потребу за стварањем интегралног система мера и инструмената за борбу против дискриминације, што је учињено доношењем Закона о забрани дискриминације у марту 2009. године. И након доношења овог закона, у периоду до 2011. године, настављена је пракса да се у бројним секторским законима уносе и посебне антидискриминационе одредбе, чиме се додатно јача борба против дискриминације. Иако дискриминација у стварном животу у Републици Србији, нарочито у односу на одређену групу лица односно лица – припаднике такве групе, још увек постоји, она није системска појава.

Забрана дискриминације у појединим областима утврђена је многим тренутно важећим законима. На овом месту, поменућемо само неке.

У области здравствене заштите, антидискриминациона клаузула установљена је у Закону о здравственој заштити (2005).⁷ У области образовања, у Закону о високом образовању (2005)⁸ такође је утврђена антидискриминациона клаузула, а Законом о основама система образовања и васпитања (2009)⁹, први пут је уведено инклузивно образовање, чиме је отворено и ново поглавље за практичну примену овог принципа у Републици Србији, који је од великог значаја за спречавање и забрану дискриминације у овој области.

У области рада и запошљавања одредбе о забрани дискриминације садржане су у Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености (2009), Закону о раду (2005), Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (2009), Закона о волонтирању¹⁰ а у области медија, постоји такође више значајних норми у Закону о јавном информисању (2003) и Закону о радиодифузији (2002).¹¹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004)¹² такође забрањује дискриминацију при остваривању ове

⁷ Упореди: *Закон о здравственој заштити* „Службени гласник РС”, бр. 107/05, 72/09 – др. закон, 88/10, 99/10, 57/11 и 119/12.

⁸ Упореди: *Закон о високом образовању* „Службени гласник РС”, бр. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10 и 93/12, члан 4.

⁹ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања* „Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 57/11.

¹⁰ Упореди: *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености* „Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 члан 5; *Закон о раду* „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13 чл. 18. до 23, 26, 80, 82, 89, 94 и др.; *Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом* „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/13, чл. 2, чл. 21. до 26; *Закон о волонтирању* „Службени гласник РС”, бр. 36/10, члан 6.

¹¹ Упореди: *Закон о јавном информисању* „Службени гласник РС”, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10-УС и 41/11-УС, члан 17, чл. 38. до 40; *Закон о радиодифузији* „Службени гласник РС”, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09, чл. 17, 21. и 79.

¹² Упореди: *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја* „Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10, члан 6.

слободе, а у области спорта и одржавања спортских приредби забрана дискриминације садржана је нпр. у Закону о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (2003)¹³.

Забрана дискриминације појединих група полазећи од личног својства појединца или групе лица, такође је утврђена у значајном броју закона.

Забрана дискриминације националних мањина утврђена је у Закону о заштити права и слобода националних мањина (2002)¹⁴, којим се забрањује сваки облик дискриминације, на националној, етничкој, расној, језичкој основи, према лицима која припадају националним мањинама. Државни органи, органи аутономне покрајине и града и општине, не могу доносити правне акте, нити предузимати мере које су супротне овој забрани.

Забрана дискриминације по верској основи утврђена је Законом о црквама и верским заједницама (2006)¹⁵. Забрана дискриминације особа са инвалидитетом целовито је решена доношењем Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (2006).¹⁶ Забрана дискриминације према лицима која траже запослење и запослених делимично је решена Законом о раду (2005)¹⁷ који садржи посебно поглавље које се односи на забрану дискриминације према лицима које траже запослење и запослених. Забрана дискриминације пацијената, утврђена је Законом о здравственој заштити (2005),¹⁸ а забрана дискриминације према лицима над којима се извршава кривична санкција је решена кроз Закон о извршењу кривичних санкција (2005)¹⁹. Забрана дискриминације према деци и малолетницима, решена је Породичним законом (2005)²⁰, Законом о основама система образовања и васпитања (2009)²¹ и Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (2005)²² и др.

Закон о забрани дискриминације није закон који представља основ за доношење других закона, нити је његовим доношењем престала потреба да се доносе и други посебни закони или норме које се односе на дискриминацију у посебним секторским законима, нпр. оним који се односе искључиво на одређене посебно осетљиве друштвене група, као што је то већ учињено доношењем Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Овај антидискриминациони закон на општи начин дефинише појам, облике и посебне случајеве дискриминације, као и нови поступак и облик институционалне заштите оличен у Поверенику за заштиту равноправности, тако да су непосредно пре а и након његовог доношења, донети и бројни други закони који парцијално или претежно забрањују и спречавају различите појавне облике дискриминације.

На пример, такав је Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употреба неонацистичких или фашистичких симбола и

¹³ Упореди: Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама „Службени гласник РС”, бр. 67/03, 101/05 – др. закон, 90/07, 72/09 – др. закон и 111/09.

¹⁴ Упореди: *Закон о заштити права и слобода националних мањина* „Службени лист СРЈ”, бр. 11/02 и 57/02 и „Службени гласник РС”, број 72/09 – др. закон, чл. 3. и 21.

¹⁵ Упореди: *Закон о црквама и верским заједницама* „Службени гласник РС”, број 36/06, члан 2. став 2.

¹⁶ Упореди: *Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом*

¹⁷ Упореди: *Закон о раду* „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05 и 32/13, чл. 18. до 23. и члан 273.

¹⁸ Упореди: *Закон о здравственој заштити*, члан 26.

¹⁹ Упореди: *Закон о извршењу кривичних санкција* „Службени гласник РС”, бр. 85/05, 72/09 и 31/11, члан 7.

²⁰ Упореди: *Породични закон* „Службени гласник РС”, бр. 15/05 и 72/11 – др. закон.

²¹ *Закон о основама система образовања и васпитања*

²² *Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица* „Службени гласник РС”, број 85/05, члан 88.

обележја (2009).²³ Овај закон, односи се на слободу мирног окупљања и на слободу изражавања али је истовремено и у непосредној вези са забраном дискриминације.

Равноправност полова и родна равноправност, односно забрана дискриминације према полу и роду, такође је уређена посебним законом. Реч је о Закону о равноправности полова,²⁴ који је донет у децембру 2009. године. Овим законом уређује се стварање једнаких могућности остваривања права и обавеза, предузимање посебних мера за спречавање и отклањање дискриминације засноване на полу и роду и поступак правне заштите лица изложених дискриминацији. Закон дефинише појмове пол и род, и забрањује и непосредну и посредну дискриминацију на основу пола. Равноправност полова, у смислу овог закона подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, Уставом Републике Србије и законима.

Значајан корак у постизању принципа једнакости и једнаких права особа са инвалидитетом представљало је и доношење Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом у мају 2009. године.²⁵

Овај тренд се наставио и током од 2010. до 2011. године. Закон о социјалној заштити из 2011. године, такође значајно унапређује положај особа са инвалидитетом и нпр. ромске националне мањине у контексту пуног обезбеђења начела једнакости и спречавања дискриминације корисника социјалне заштите по било ком личном својству. Заштитник грађана је изнео став да је тај закон пропустио да обезбеди квалитетну подршку породицама које се непосредно брину о деци са сметњама у развоју и инвалидитетом и деци оболелој од тешких болести.²⁶ Законом о младима из 2011. године²⁷, 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. Забрана дискриминације спортиста, такође је утврђена новим Законом о спорту из 2011. године.²⁸

2.2.3. Закон о забрани дискриминације као општи антидискриминацијски закон, Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана, Покрајински омбудсман и заштитници грађана локалне самоуправе

Значајан тренутак у изградњи делотворног и ефикасног интегралног система заштите и спречавања дискриминације у оквиру правног система Републике Србије, било је доношење општег антидискриминационог закона, односно Закона о забрани дискриминације у марту 2009.

²³ Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употреба неонацистичких или фашистичких симбола и обележја „Службени гласник РС”, број 41/09.

²⁴ Закон о равноправности полова „Службени гласник РС”, број 104/09.

²⁵ Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом „Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 32/13.

²⁶ Закон о социјалној заштити „Службени гласник РС”, број 24/11; Извештај Заштитника грађана за 2011. годину.

²⁷ Закон о младима „Службени гласник РС”, број 50/11.

²⁸ Закон о спорту „Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 99/11 – др. закон.

године.²⁹ Овим законом уређује се општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације и утврђују средства правне заштите за борбу против дискриминације. Такође, њиме је утврђен и Повереник за заштиту равноправности, као самосталан државни орган, независан у вршењу својих надлежности. Из самог предмета закона, јасно је да овај закон уређује интегрални систем мера, услова и инструмената којим се обезбеђује успешна примена уставних одредби које се односе на забрану дискриминације.

Појам „дискриминација” и „дискриминаторско поступање” први пут је дефинисан у овом закону у Републици Србији, и њиме се означава 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. Поред израза „дискриминација” односно „дискриминаторско поступање”, Закон у овом делу дефинише и друге појмове, међу којима је са становишта обухвата закона најзначајнији појам „орган јавне власти” који означава државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, јавно предузеће, установу, јавну агенцију и другу организацију 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. Закон такође утврђује и заштићена права и лица, у намери да се омогући да свако, без обзира да ли је држављанин Републике Србије или не, има право на заштиту од свих облика дискриминације. У том смислу, свако има право да га надлежни судови и други органи јавне власти Републике Србије ефикасно штите од свих облика дискриминације, а странац у Републици Србији, у складу са међународним уговором има сва права зајамчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само грађани Републике Србије. Закон такође забрањује вршење права утврђених овим законом супротно циљу у коме су призната или са намером да се повреде или ограниче права других.

Законом³⁰ је утврђена и општа забрана дискриминације и облици дискриминације, при чему је најпре разрађено начело једнакости. Начело једнакости јесте основ забране дискриминације, јер дискриминација управо и постоји онда када су грађани од стране неке институције, послодаваца, или другог правног или физичког лица стављени у неједнак положај услед неког свог личног својства. Законом је утврђено да сви уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на њихова лична својства, при чему је свако дужан да поштује начело једнакости, без разлике, односно, свако је обавезан да поштује забрану дискриминације и да се у складу са тим понаша. Закон у овом делу препознаје и седам различитих облика дискриминације, тачније: непосредну дискриминацију, посредну дискриминацију, повреду начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и

²⁹ ³⁰Упореди: *Закон о забрани дискриминације* „Службени гласник РС”, број 22/09. Упореди: *Закон о забрани дискриминације II. Општа забрана и облици дискриминације* „Службени гласник РС”, број 22/09, чл. 4. до 14.

³⁰Упореди: *Закон о забрани дискриминације* „Службени гласник РС”, број 22/09. Упореди: *Закон о забрани дискриминације II. Општа забрана и облици дискриминације* „Службени гласник РС”, број 22/09, чл. 4. до 14.

³⁰ Упореди: *Закон о забрани дискриминације, II. Општа забрана и облици дискриминације*, „Службени гласник РС” бр. 22/09, чл. 4-14

узнемиравање и понижавајуће поступање. Поред ових, могли би констатовати, основних облика дискриминације, закон познаје и тешке облике дискриминације и под њима подразумева:

- изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељања, пола, родног идентитета, сексуалне оријентације и инвалидитета;

- пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима власти;

- пропагирање дискриминације путем јавних гласила;

- ропство, трговина људима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање;

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

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

- 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 извршењем била мржња односно нетрпељивост према оштећеном која је заснована на његовом личном својству.

Посебне мере (мере афирмативне акције) уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају, не сматрају се дискриминацијом. Значи, реч је о мерама које представљају интервенцију државе и које су регулисане законом, чија је суштина постизање пуне равноправности пре свега одређене групе лица. Саме мере су привремене јер се постизањем равноправности потреба за њиховим постојањем исцрпљује.

Закон, поред општих утврђује и посебне случајеве дискриминације. Листа могућих случајева дискриминације садржаних у овом делу закона се никако не исцрпљује, па самим тим ни могућност доношења посебних закона којима се ти случајеви ближе уређују. По својој природи, део посебних случајева дискриминације односе се на поједине области (као што је дискриминација у поступцима пред органима власти, дискриминација у области рада, дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина, дискриминација у области образовања и стручног усавшавања) док би се друга група посебних случајева дискриминације могла „подвести” под дискриминацију у погледу одређеног личног односно групног својства „осетљивих” друштвених група (дискриминација у погледу испољавања вере, на основу пола, родног идентитета и сексуалне оријентације, дискриминација деце, на основу старосног доба, дискриминација националних мањина, због политичке или синдикалне припадности, дискриминација на основу инвалидитета и на основу здравственог стања).

Законом је установљен и посебан независни орган Повереник за заштиту равноправности.³¹ Повереник за заштиту равноправности треба да обезбеди успешно спречавање, забрану и борбу против свих облика, врста и случајева дискриминације. На овај начин, као и каснијим његовим избором у мају 2010. године, Република Србија је начинила крупан корак у испуњавању међународних стандарда у области забране дискриминације.

Још једна битна карактеристика овог закона је у томе што се њиме уводи још један облик

³¹ Упореди: *Закон о забрани дискриминације*, IV. Повереник за заштиту равноправности, чл. 28. до 34.

судске заштите који се односи на спречавање и борбу против дискриминације - посебан парнични поступак за заштиту од дискриминације.³² Свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу суду³³. Тужбом се може тражити: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења радње дискриминације, односно забрана понављања радње дискриминације, утврђивање да је тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу или другом лицу, извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања, накнада материјалне и нематеријалне штете; објављивање пресуде донете поводом неке од тужби из овог закона. Посебним правилом о терету доказивања предвиђено је да је терет доказивања да услед тог акта није дошло до повреде начела једнакости односно једнаких права и обавеза, уколико тужилац учини вероватним да је тужени извршио акт дискриминације на туженом. Ипак, до пуне примене ових одредаба, могло је доћи тек након што је 2011. године Народна скупштина усвојила нови Закон о парничном поступку.³⁴

Садржински, законом су утврђена два облика надзора:³⁵ (1) надзор над спровођењем закона и (2) скупштински надзор. Надзор над спровођењем закона, врши министарство надлежно за људска и мањинска права, осим ако је посебним законом вршење надзора поверено другом министарству.

Заштитник грађана (омбудсман), такође, као независан државни орган, установљен Законом о Заштитнику грађана,³⁶ има значајну улогу у спречавању и борби против дискриминације. И поред заузетог става да Заштитник грађана по правилу више не покреће поступке по притужбама грађана на дискриминативан однос органа јавне управе ако се претходно нису, у складу са законом, обратили Поверенику за заштиту равноправности, у бројним случајевима, бавећи се кршењем људских права, а нарочито заштитом права припадника националних мањина, правима и положајем особа са инвалидитетом, питањем родне равноправности и правима сексуалних мањина, правима детета, старијих (односно „осетљивих“ друштвених група) и др. и Заштитник „улази” у области опште забране дискриминације, јер је у основи, најчешће случај у кршењу начела једнакости односно једнаког поступања, на основу личног својства одређеног лица или групе лица.

На нижим нивоима власти у Републици Србији, треба поменти и институцију Покрајинског омбудсмана, који има значајну улогу у борби против дискриминације у Аутономној Покрајини Војводина. У око 20 градова и општина у Републици Србији, основани су и заштитници грађана локалне самоуправе.

III. ОПШТИ ЦИЉЕВИ И ЗАДАЦИ СТРАТЕГИЈЕ

3.1. Циљ Стратегије

Поштовање уставног начела забране дискриминације, према лицу, односно групи лица с обзиром на његово/њено лично својство, а посебно осетљивих друштвених група (националних мањина, жена, ЛГБТ особа, особа са инвалидитетом, старијих, деце, избеглица, интерно

³² Упореди: *Закон о забрани дискриминације*, чл. 41. до 46.

³³ Упореди: *Закон о уређењу судова* „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – др. закон, 78/11 – др. закон и 101/11.

³⁴ *Закон о парничном поступку* „Службени гласник РС”, број 72/11.

³⁵ Упореди: *Закон о забрани дискриминације*, VII Надзор, чл. 47. до 49.

³⁶ *Закон о заштитнику грађана* „Службени гласник РС”, бр. 79/05 и 54/07.

расељених лица и других угрожених мигрантских група, припадника различитих вероисповести и лица с обзиром на њихово здравствено стање).

3.2. Задаци Стратегије

Задатак Стратегије и акционог плана је да се дефинишу циљеви, мере и активности које ће обезбедити смањење броја случајева кршења уставног и законског начела забране дискриминације, нарочито усмерених према рањивим друштвеним групама кроз:

1) законодавне и регулаторне реформе које ће обезбедити усаглашавање правног оквира Републике Србије у области забране дискриминације, са међународним документима које су увојиле Уједињене нације, Савет Европе и Европска унија, нарочито оних докумената које је Република Србија ратификовала и који су за њу правно обавезујући;

2) доследно спровођење и примена постојећег законског и регулаторног оквира који се односи на спречавање кршења забране дискриминације;

3) спречавање дискриминаторских пракси у одређеним областима према лицу/групи лица с обзиром на његово/њихово лично својство, нарочито према припадницима осетљивих друштвених група;

3) стварање безбедног окружења за припаднике осетљивих друштвених група и унапређење степена толеранције према њима;

4) обезбеђивање да сва лица, без обзира на лично својство једнако уживају Уставом гарантована људска права, без дискриминације и у складу са начелом једнакости и једнаких права и обавеза;

5) искорењивање односно сузбијање говора мржње и аката физичког и психичког насиља и уништавања имовине лица/групи лица с обзиром на њихово лично својство и привођење правди учинилаца таквих аката и радњи;

6) јачање позиције, утицаја и обезбеђивање пуне институционалне независности независних тела у чијој је надлежности спречавање и утврђивање кршења забране дискриминације (Повереника за заштиту равноправности, Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана и заштитника грађана јединица локалне самоуправе), и обезбеђивање пуног поштовања њихових препорука и других докумената од стране државних органа/појединача којима су оне упућене;

7) утврђивање смерница за борбу против дискриминације у јединицама локалне самоуправе, и јавно заговарање неопходности спречавања дискриминације и промовисање културе толеранције.

IV. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ У ОДНОСУ НА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ И ОСЕТЉИВЕ ДРУШТЕНЕ ГРУПЕ

4.1. Дискриминација и осетљиве друштвене групе – пресек стања и циљеви

Осетљиве друштвене групе, нарочито су изложене дискриминацији и дискриминаторском поступању у појединим областима. Анализом прописа, извештаја Повереника за заштиту

равноправности, извештаја Заштитника грађана, извештаја Европске комисије, организација цивилног друштва које се боре за унапређење и заштиту људских права, медијских натписа и др. о чему је претходно било речи, уочљиво је да су дискриминацији и дискриминаторском поступању више изложене особе и групе по следећим основама: (1) по основу припадности националним мањинама; (2) жене; (3) ЛГБТ особе; (4) особе са инвалидитетом; (5) старије особе; (6) деца; (7) избеглице, интерно расељена лица и друге угрожене мигрантске групе; (8) на основу верске припадности и (9) лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације. Стратегија зато даје јасан одговор, на који начин ће ове друштвене групе бити додатно заштићене, на који начин ће се обезбедити начело једнакости, једнаких права и једнаког поступања, у којим областима су случајеви дискриминације најчешћи према осетљивим друштвеним групама и како унапредити стање у одређеним областима, у ком правцу треба „деловати” у циљу даљих законодавних реформи и доношења подзаконских аката у циљу унапређење њихове заштите и др.

4.2. Националне мањине

4.2.1. Правни оквир

Република Србија је ратификовала велики број међународних уговора који се односе на заштиту људских и мањинских права којима се гарантују права националних мањина. Поред оних закључених под окриљем Уједињених нација, треба поменути и уговоре усвојене под окриљем Савета Европе: Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода³⁷, ревидирану Европску Социјалну повељу³⁸, Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина,³⁹ Европску повељу о регионалним или мањинским језицима⁴⁰, Европску културну конвенцију⁴¹ и др. Након што је Републике Србија у марту месецу 2012. године добила статус кандидата за чланство у Европску унију, иако није чланица Европске уније, приликом формулисања антидискриминационих циљева и мера у обзир треба узети и документе Европске уније, пре свега Директиву број 2000/43/ЕС од 29. јуна 2000. године о спровођењу принципа једнаког поступања без обзира на расно и етничко порекло⁴².

Република Србија значајну пажњу поклања мањинској политици. Под мањинском политиком подразумева се пуна интеграција националних мањина у друштвени живот уз даље очување и развијање њихове националне и културне посебности. Један од темеља овако одређене мањинске политике чини изградња свеобухватне правне регулативе у домену мањинских права. Најзначајнији правни акти којима се регулише положај националних мањина у Републици Србији су Устав Републике Србије, Закон о заштити права и слобода националних мањина,

³⁷ *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода* „Службени лист СЦГ–Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - исправка

³⁸ *Закон о потврђивању ревидиране Европске социјалне повеље* „Службени гласник РС – Међународни уговори, број 42/09.

³⁹ *Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина* „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 6/98.

⁴⁰ *Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним и мањинским језицима* „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 18/05

⁴¹ *Закон о ратификацији Европске културне конвенције* „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 4/87.

⁴² Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 - 0026

Закон о националним саветима националних мањина⁴³, и други закони и подзаконски акти који се односе на националне мањине.

Устав Републике Србије, најпре прописује да Републике Србија штити права националних мањина и јемчи им посебну заштиту ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета. Уставом је затим предвиђено, да је изражавање националне припадности слободно, те да нико није дужан да се о њој изјашњава. Уставом је такође предвиђено и одстицање и уважавање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета грађана, мерама у образовању, култури и јавном информисању.⁴⁴

Други део Устава Републике Србије – „Људска и мањинска права и слободе” садржи и посебан одељак посвећен правима припадника националних мањина.⁴⁵ У том одељку је најпре предвиђено да се припадницима националних мањина, поред права које Устав јемчи свим грађанима Републике Србије, јемче и додатна индивидуална или колективна права. Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању о питањима од значаја за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Ради остваривања права на самоуправу у поменутиим областима, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете. Устав такође јемчи припадницима националних мањина равноправност пред законом и забрањује било какву дискриминацију засновану на њиховој националној припадности, и предвиђа могућност доношења посебних прописа и привремених мера које се могу увести у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања њихове пуне равноправности. Устав прописује и равноправност у вођењу јавних послова, забрањује насилну асимилацију припадника националних мањина и гарантује право на очување посебности кроз право на:

- изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности;
- на употребу својих симбола на јавним местима;
- на коришћење свог језика и писма;
- да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, покрајински органи као и они јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику;
- на школовање на свом језику у државним и покрајинским установама;
- на оснивање приватних образовних установа;
- да на свом језику користе своје име и презиме;
- да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику;
- на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја;
- на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања.

⁴³ Устав Републике Србије, Закон о заштити права и слобода националних мањина „Службени лист СРЈ”, број 11/02, „Службени гласник РС”, број 72/09 – др. закон). Закон о националним саветима националних мањина „Службени гласник РС”, број 72/09.

⁴⁴ Устав Републике Србије, чл. 14, 47. и 48.

⁴⁵ Устав Републике Србије, чл. 75. до 81.

Устав такође предвиђа да припадници националних мањина имају право на удруживање и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије, те да могу оснивати и просветна и културна удружења, која ће сами добровољно финансирати. Република Србија се, као држава, Уставом обавезала на подстицање духа толеранције и међукултурног дијалога у области образовања, културе и информисања. У том циљу, она мора предузимати ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на територији Републике Србије, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.

У Народној скупштини мора обезбедити равноправност и заступљеност представника националних мањина у складу са законом, а у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, буде омогућена сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама.⁴⁶

Заштита националних мањина обезбеђена је и билатералним уговорима који су у том циљу закључени са Мађарском, Републиком Македонијом, Републиком Хрватском и Румунијом.

Закон о заштити права и слобода националних мањина⁴⁷ садржи одређење појма „национална мањина”. Националном мањини овог закона сматра се „свака група држављана СРЈ која је по бројности довољно репрезентативна иако представља мањину на територији СРЈ (данас Републике Србије), припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом СРЈ (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 и културу, традицију, језик или религију.” Националним мањинама сматрају се и све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности уколико испуњавају претходно наведене законом утврђене услове.⁴⁸ У основна начела овог закона улазе забрана дискриминације према лицима која припадају националним мањинама, мере за обезбеђење пуне равноправности, слобода националног опредељивања и изражавања, право сарадње са сународницима у земљи и иностранству, обавеза поштовања уставног поретка, начела међународног права и јавног морала као и заштита стечених права. У права на очување посебности, гарантована овим законом спадају: избор и употреба личног имена, право на употребу матерњег језика, службена употреба језика и писма, право на неговање културе и традиције, школовање на матерњем језику, употреба националних симбола, јавно обавештавање на језицима националних мањина. Ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе, Законом о заштити права и слобода националних мањина су у правни систем Републике Србије по први пут уведени национални савети националних мањина. Законом је предвиђено да национални савети националних мањина имају својство правног лица и да се бирају на четири године, доносе своје статуте и буџете и финансирају се из буџета и донација, а њихов регистар води надлежни орган.

Република Србија је 2009. године донела и Закон о националним саветима националних мањина⁴⁹ којим је регулисан избор и финансирање националних савета, као институције самоуправе националних мањина, и њихове надлежности у области културе, образовања,

⁴⁶ Устав Републике Србије, чл. 100. и 180.

⁴⁷ Закон о заштити права и слобода националних мањина „Службени лист СРЈ”, бр. 11/02, „Службени лист СЦГ”, бр. 1/03 – Уставна повеља и „Службени гласник РС”, број 72/09 – др. закон).

⁴⁸ Закон о заштити права и слобода националних мањина, чл. 2. ст. 1. и 2.

⁴⁹ Закон о националним саветима националних мањина.

обавештавања и службене употребе језика и писма, као и друга питања од значаја за рад савета, чиме је положај националних мањина додатно унапређен. Ипак, услед одређених нејасноћа и непрецизности, Уставни суд је, поводом више поднетих иницијатива, покренуо поступак за оцену уставности овог Закона (нарочито у вези са непосредним изборима за националне савете, и надлежностима Савета). У случају да Уставни суд донесе одлуку да су поједине одредбе овог Закона неуставне, биће неопходно усаглашавање овог закона са Уставом. Међутим, у будућности и даље треба радити на унапређивању положаја националних савета националних мањина, између осталог и кроз даље јачање постојећег нормативног оквира.

Закон о забрани дискриминације (2009)⁵⁰ је такође значајан за спровођење мањинске политике. Поред појмова непосредне и посредне дискриминације, у вези са положајем националним мањина нарочито су значајне одредбе о говору мржње, узнемиравајућем и понижавајућем поступању и удруживању ради вршења дискриминације као облицима дискриминације, као и тешки облици дискриминације, међу којима су изричито наведени изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне расне и верске припадности, језика и др. геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање. Такође, закон предвиђа и мере афирмативне акције, односно посебне мере које су од значаја за унапређивање и вођење мањинске политике. Закон изричито предвиђа као посебан случај дискриминације – дискриминацију националних мањина. Од посебног значаја је и чињеница да за разлику од Закона о заштити права и слобода националних мањина, Закон о забрани дискриминације садржи и казнене одредбе, што је посредно и пут за доследно остваривање пуне равноправности и забране дискриминације националних мањина и њихових припадника. Такође, за разлику од Закона о заштити права и слобода националних мањина, који садржи само једну одредбу о томе да припадници националних мањина и њихови савети могу поднети тужбу за накнаду штете, Закон о забрани дискриминације детаљно уређује судску заштиту. Међутим, судски поступак и накнада штете, као и казне утврђене Законом о забрани дискриминације, имају значење само у ситуацијама када су националне мањине односно њихови припадници жртве неког облика дискриминације, док у случају повреде неког другог зајамченог права националних мањина који се не би могли сматрати дискриминацијом, ови механизми не би били примењиви. Закон о забрани дискриминације садржи и значајно либералније решење у погледу подношења тужбе у односу на Закон о заштити права и слобода националних мањина, према којем у циљу заштите својих права тужбу могу поднети само припадници националних мањина и национални савети, а према Закону о забрани дискриминације и Повереник за заштиту равноправности и организације које се баве заштитом људских права, односно права одређене групе лица.

Законом о матичним књигама („Службени гласник РС”, број 20/09) утврђено је право припадника националне мањине на упис личног имена у матичне књиге према језику и правопису националне мањине.

Од значаја су такође и Закона о политичким странкама („Службени гласник РС”, број 36/09), Закона о удружењима („Службени гласник РС”, бр. 51/09 и 99/11 – др. закон) и Закона о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, бр. 104/09 и 99/11).

Закон о политичким странкама уређује оснивање и правни положај политичких странака, упис и брисање из Регистра, престанак политичких странака и друга питања значајна за рад политичких странака. Тако се чланом 3. Закона о политичким странкама по први пут уређује

⁵⁰ Упореди: *Закон о забрани дискриминације*, чл. 10. до 14 и члан 24.

појам политичке странке националне мањине, односно дефинише да је политичка странка националне мањине у смислу овог закона политичка странка чије је деловање, поред обележја из члана 2. овог закона⁵¹, посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима, уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке. Ова одредба Закона о политичким странкама може се посматрати са аспекта унапређења вредности демократског друштва и у контексту је позитивних мера државе према припадницима националних мањина, с обзиром да су Уставом загарантована додатна (индивидуална или колективна) права националних мањина на очување посебности. Такође, решење садржано у члану 3. Закона о политичким странкама обезбеђује неопходне претпоставке за делотворно учешће припадника националних мањина у политичком животу.

Поред тога, чланом 9. Закона о политичким странкама уређено је да политичку странку националне мањине могу основати најмање 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије, па се ова одредба Закона може оценити као средство којим се остварује стечено право на политичко удруживање ради деловања које је посебно усмерено на представљање и заступање интереса националне мањине и заштиту и унапређење права припадника националне мањине под условима који су знатно либералнији у односу на оснивање политичке странке из члана 2. Закона (коју могу оснивати најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије). Применом члана 9, а у вези са чланом 3. Закона о политичким странкама, подстиче се и знатно унапређује непосредно (у оквиру политичке странке националне мањине) и посредно (као бирачко тело) деловање припадника националне мањине у процесу изградње и унапређења политичких институција и друштва у целини, што је у контексту добре праксе за учешће националних мањина у политичком животу. Као илустрација остваривања права припадника националних мањина у складу са овим законом износимо податак да је у Регистар политичких странака који води Министарство правде и државне управе до 3. априла 2013. године уписана 91 политичка странка, од којих су 53 политичке странке националних мањина (две хрватске националне мањине, две русинске националне мањине, шест албанске националне мањине, три бугарске националне мањине, четири влашке националне мањине, шест мађарске националне мањине, седам ромске националне мањине, једна македонске националне мањине, две словачке националне мањине, три буњевачке националне мањине, једна црногорске националне мањине, једна горанске националне мањине, две румунске националне мањине, 12 бошњачке националне мањине и једна руске националне мањине).

Поред наведеног Закона о политичким странкама, остваривање права припадника националних мањина на коришћење свог језика и писма омогућавају и Закон о удружењима и Закон о јединственом бирачком списку.

Тако, Закон о политичким странкама и Закон о удружењима прописују да назив политичке странке националне мањине и удружења, ако је то предвиђено статутом, може бити и на језику и писму националне мањине, као и да тај податак уписује се у Регистар политичких странака и Регистар удружења, док Закон о јединственом бирачком списку прописује да се име и презиме бирача који је припадник националне мањине уписује у јединствени бирачки списак и према језику и правопису припадника националне мањине.

⁵¹ Чланом 2. Закона о политичким странкама прописано је да је политичка странка у смислу тог закона организација грађана слободно и добровољно удружених основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима.

Поред већ поменутих закона, заштита мањинских права је у Републици Србији уређена и бројним законима у разним областима живота: нпр. у области образовања (Законом о основама система образовања и васпитања, Законом о основној школи, Законом о предшколском васпитању и образовању, Законом о средњој школи и др. уређена су питања школовања на језицима националних мањина), Законом о локалној самоуправи (уређено је оснивање савета за међунационалне односе у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе), Кривичним закоником (санкционисана је као кривично дело повреда равноправности грађана и повреда равноправности употребе језика и писма), Законом о службеној употреби језика и писма и Законом о печату државних и других органа (уређена је службена употреба језика и писма националних мањина и др), Законом о државним празницима у Републици Србији (утврђено је право запослених да не раде у одређене дане верских празника), Законом о радиодифузији (регулисано издавање дозвола за емитовање, сузбијање говора мржње и др), као и другим законима, нарочито у области правосуђа, културе, здравља и здравствене заштите, информисања и др.

Од подзаконских аката, у контексту мањинске политике, нарочито треба истаћи следеће: Уредбу о образовању Савета Републике Србије за националне мањине (2006), Уредбу о савету Републике Србије за националне мањине (2009), Уредбу о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина (2010) Одлуку о образовању Савета за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде Рома (2008), Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националних мањина (2009), Правилник о облику и садржају образаца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре (2009), Правилник о начину вођења регистра националних савета националних мањина (2009) и др.⁵²

4.2.2. Опис стања

4.2.2.1. Постојећи правни оквир, поштовање правног оквира и његово спровођење

Већина представника националних мањина оцењује да је у последњих десет година, положај припадника националних мањина у Републици Србији унапређен.⁵³ Унапређење положаја националних мањина првенствено се огледа у постојању солидног правног оквира и законом дефинисаних високих стандарда у заштити права и слобода припадника националних мањина.

Међутим, приметно је да постоји потреба за даљим унапређивањем правног оквира, затим веће доследности у погледу његовог поштовања и примене, смањења раскорака између правног оквира и стварног стања као и јачање рада појединих институција надлежних за његово спровођење, што је констатовано и у Извештају Европске комисије о захтеву Србије за чланство у ЕУ који је усвојен 12. октобра 2011. године⁵⁴, у коме је наглашено да Савет Републике Србије за националне мањине који треба да усаглашава рад националних савета и државних тела није

⁵² Уредба о образовању Савета Републике Србије за националне мањине „Службени гласник РС”, број 61/06, Уредба о савету Републике Србије за националне мањине, „Службени гласник РС”, број 50/09, Уредба о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина, „Службени гласник РС”, број 95/10, Одлука о образовању Савета за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде Рома, „Службени гласник РС”, број 24/08, Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националних мањина, „Службени гласник РС”, број 91/09, Правилник о облику и садржају образаца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре „Службени гласник РС”, број 91/09, Правилник о начину вођења регистра националних савета националних мањина „Службени гласник РС“ бр. 91/09 и др.

⁵³ Напомена: Констатација преузета из записника Републичког савета

⁵⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf

оперативан, да су сами савети националним мањина исполитизовани, као и да нема ефикасне контроле њиховог финансирања и расхода.

Влада усвојила је 2006. године Закључак о мерама за повећање учешћа припадника националним мањина у органима државне управе. Ова значајна афирмативна мера међутим, још увек није доследно спроведена и на њену пуну примену још увек се чека.⁵⁵

У постојећем правном оквиру који се односи на националне мањине постоје одређени недостаци које кроз будуће унапређење правног оквира треба отклонити. На пример, у законској дефиницији појма „национална мањина”, садржани су поједини критеријуми као што су нпр. дуготрајна и чврста веза са територијом државе, довољна репрезентативност и други, који нису конкретно и јасно уређени и ближе одређени. Поједини критеријуми за финансирање националних савета националних мањина који су предвиђени Уредбом о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина (2010), такође захтевају ближа појашњења, као на пример, шта се може сматрати установом националне мањине у области службене употребе језика и писма, како се утврђује њихов број као и обим њихове активности.

Посебно питање у вези са раскорак између онога што је правним оквиром предвиђено и постојећег стања односи се на Фонд за националне мањине чије је образовање предвиђено Законом о заштити права и слобода националних мањина, али његов рад још увек није правно уређен.

4.2.2.2. Међунационални инциденти, дискриминација, нарушавање права, нетолеранција и изазивање националне, расне и верске мржње

Инцидентата који у најширем смислу речи могу да имају обележја међунационалних у последњих неколико година је све мање, али су они још увек релативно чести. Такође, још увек су присутни и случајеви етничке нетолеранције и дистанце између припадника већинског народа и националних мањина, као и говор мржње. О томе говоре и расположиви подаци надлежних институција. (Повереника за заштиту равноправности, Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана)⁵⁶ и органа државне управе. Нарочито су значајни подаци Министарства унутрашњих послова за период од 1. јануара 2007. до 1. марта 2012. године. Министарство унутрашњих послова је у овом периоду, евидентирао укупно 1411 инцидентата (у 2007. години – 354, у 2008.

⁵⁵ Закључак Владе о мерама за повећање учешћа припадника националних мањина у органима државне управе „Службени гласник РС”, број 40/06. Напомена: Код појединих националних мањина, видљив је њихов значајно мањи проценат заступљености у раду државних институција. Примера ради, проценат бошњака у државним институцијама, у градовима у којима чине већину, знатно је мањи у односу на проценат њиховог удела у укупном становништву. Примера ради, у Новом Пазару Бошњаци у укупном становништву учествују са око 82 одсто, али је њихова заступљеност у раду државних органа знатно мања: у окружном суду у Новом Пазару ради 14 Бошњака и 14 Срба, у оружном јавном тужилаштву је запослено четири Бошњака и четири Србина, у општинском јавном тужилаштву 8 Бошњака и 5 Срба, у органу за прекршаје 17 Бошњака и 22 Срба, и у пореској управи 70 Бошњака и 66 Срба. Припадници бошњачке националне мањине су у малом броју заступљени у војсци и полицији: на пример, у Подручној полицијској управи у Новом Пазару, Бошњаци чине само једну четвртину полицијских службеника, као и у другим републичким органима.

⁵⁶ Нпр. насиље и етничка нетолеранција према Ромима у селу Јабука, напад на припаднике горанске националне мањине у Борчи, туча између мађарских и српских младића у Темерину у току 2010. године односно разбијање стакала на Исламском центру у Новом Саду, напади на цамију у Борчи, исписивање графита мржње према Мађарима у Зрењанину и Новом Саду, демолирање просторија мађарског културног центра „Шандор Петефи” у Новом Саду, разбијање камењем прозора на згради Националног савета хрватске националне мањине у Суботици, паљење просторија Грађанске иницијативе Горанаца и др. у току 2011. године - Наведени случајеви поменути су и у извештајима Заштитника грађана за 2010. и Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину и Покрајинског омбудсмана.

години – 329, у 2009. години – 253, у 2010. години – 202, у 2011. години – 242 и за прва два месеца 2012. године – 31), која у најширем смислу могу да буду од значаја за међунационалне односе.

У структури инцидената су:

- физички напади – 117 (преко 60% односи се на лица ромске националности);
- туче између лица различите националности – 33;
- анонимне претње – 31;
- вербални сукоби – 212;
- оштећења верских објеката – 232;
- оштећења и скрнављења гробља и спомен обележја – 41;
- оштећења објекта у власништву лица албанске, горанске и турске националности – 81;
- оштећења објеката лица ромске националности – 32;

- оштећења осталих објеката – 23;
- исписивање парола, графита и исцртавање симбола мржње према мањинама – 580;
- остали случајеви – 29.

Од укупног броја инцидената поднете су кривичне пријаве за 503 кривична дела, као и 197 захтева за покретање прекршајног поступка, док је у осталим случајевима у контакту са надлежним тужилачким органима утврђено да нема елемената кривичног дела или прекршаја. Захтевима за покретање прекршајног поступка обухваћено је 413 лица различите националне припадности. Од укупно 503 кривична дела расветљена су 303 или 60,2%, а кривичне пријаве поднете против 457 лица (347 Срба, 34 Мађара, 30 Муслимана, 18 Рома, шест Словака, седам Албанаца, шест Хрвата, по два Бошњака и лица румунске националности и по једно лице немачке, турске, црногорске, македонске и влашке националности).

У структури кривичних дела су: кривично дело тешко убиство у покушају (на штету Горанца, које је расветљено); кривично дело убиство у покушају (на штету лица мађарске националности - расветљено); девет кривичних дела тешка телесна повреда (седам је расветљено); девет кривичних дела лака телесна повреда (сва расветљена); 220 кривичних дела изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости (133 су расветљена); два кривична дела расна и друга дискриминација (једно је расветљено); 40 кривичних дела насилничко понашање (38 је расветљено); 127 кривичних дела уништење и оштећење туђе ствари (41 је расветљено); 23 кривична дела повреда гроба (10 је расветљено); пет кривичних дела изазивања опште опасности (сва су расветљена); 14 кривичних дела угрожавање сигурности (13 је расветљено); два кривична дела противправно лишење слободе (једно је расветљено); шест кривичних дела повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности (пет је расветљено); три кривична дела повреда угледа Републике Србије (сва су расветљена); пет учествовања у тучи (сва су расветљена); три кривична дела повреде слободе исповедања вере и вршења верских обреда (два су расветљена); три кривична дела угрожавање опасним оруђем при тучи и свађи (сва су расветљена); осам кривичних дела недозвољена производња, држање, ношење и промет оружја и експлозивних материја (шест је расветљено); 13 кривичних дела ометање овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира (расветљена); кривично дело спречавање службеног лица у вршењу службене радње (које је расветљено); кривично дело насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу; два кривична дела принуда (расветљена су); кривично дело помоћ учиниоцу после извршеног кривичног дела (расветљено је); кривично дело изазивање панике и нереда (расветљено је); кривично дело лажно пријављивање (расветљено је); два остала кривична дела.

Уколико се продубљеније сагледа изложена структура инцидената и национална структура оштећених, јасно је да међу инцидентима предњаче оштећења објеката и ствари (нарочито верских објеката), физички напади и туче, као и вербални напади, а да су оштећени најчешће припадници ромске, албанске и горанске националне мањине.

У вези са међунационалним инцидентима, посебно треба истаћи да на њихов број, територијални распоред и учесталост утичу економска ситуација, сиромаштво, нерешена политичка питања, нарочито ситуација на територији Косова и Метохије, деловање екстремних и навијачких група, помањкање толеранције и сензибилисаности, али и унапред креирани проблеми и злоупотребе појединих питања у вези са афирмацијом националних вредности и применом мањинских права.⁵⁷

Чињеница да државни органи реагују, откривају учиниоце, процесуишу и кажњавају извршиоце и подстрекаче међунационалним инцидентима, говори у прилог спремности државних и других органа да оваке појаве брзо и ефикасно сузбију. У наредном периоду, значајна пажња се мора посветити не само репресивном деловању након поменутих инцидената, већ превентивном деловању и решавању узрока проблема који до таквих инцидената доводе.

Независни државни органи, пре свега Повереник за заштиту равноправности и Заштитник грађана, као и Покрајински омбудсман као независан орган на нивоу Аутономне Покрајине Војводина, имају све већи значај у спречавању дискриминације националним мањина, а њихове препоруке, мишљења друге активности афирмативну и превентивну улогу у спречавању дискриминације.

Према подацима Повереника за заштиту равноправности, у свом раду до 5. априла 2012. године, Повереник је примио 506 притужби због дискриминације. Од тог броја, поднете су 94 притужбе по основу националне припадности или етничког порекла.

У периоду 2008-2011. године Заштитник грађана је примио следећи број притужби које се односе на мањинска права:

- 22 притужбе у 2008. години које су указивале на повреде или неостваривање признатих индивидуалних и колективних права националних мањина – највећи број притужби се односио на остваривање права на образовање на језику националне мањине.

- 66 притужби у 2009. години и у три случаја је покренуо поступак по сопственој иницијативи. Највећи број притужби се односио на дискриминацију, право на информисање, образовање и заштиту културног идентитета, право на службену употребу језика и писама, слободу изражавања националне припадности и друго.

- 91 притужбу у 2010. години, а поступао је и у пет случајева по сопственој иницијативи – највећи број притужби које се односе на повреду посебних колективних права је поднето у вези са изборима за националне савете националних мањина, правом на равноправност у вођењу јавних послова, информисањем и културним стваралаштвом на језику националне мањине и правом на службену употребу језика и писама.

У области права националних мањина у 2011. години, водио је 221 поступак, од чега је 51 покренут по сопственој иницијативи. Од 58 случајева који се односе на повреду посебних индивидуалних и колективних права националних мањина, највише их је у вези са службеном употребом језика и писама – 21.

⁵⁷ Нпр. подизање споменика и спомен обележја без поштовања предвиђене процедуре, као и (зло)употреба симбола и знамења националних мањина и традиционалних назива насељених места.

Слични подаци могу се наћи и у Извештају Покрајинског омбудсмана.⁵⁸

4.2.2.3. Положај Рома

Положај Рома којих према резултатима пописа становништва из 2011. године у Републици Србији има 147604 у различитим областима друштвеног живота и даље је веома тежак, али је уочљиво да је начињен низ корака да се статус ове националне мањине и њених припадника унапреди. У том смислу, треба истаћи да су у 2009. години усвојени Стратегија за унапређивање положаја Рома и пратећи Акциони план за њено спорвођење за период 2009-2011. године, који је представљао операционализацију приоритета и препорука Стратегије за унапређивање положаја Рома, а у циљу њене ефикасне реализације, као и да је формиран Савет за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде инклузије Рома, којим је председавао потпредседник Владе Републике Србије. Међутим, и поред усвајања Стратегије, анализа положаја припадника ромске заједнице у појединим областима, а нарочито у области приступа личним документима, запошљавању, здравственој заштити и становању, указују на чињенице да су, и поред напретка, Роми још увек осетљива група подложна дискриминацији, што је констатовано и у Извештају Европске комисије од 10. октобра 2012. године, наглашено је да су Роми најчешће дискриминисана група (уз лица са инвалидитетом и сексуалним мањинама).⁵⁹ Области у којима најчешће долази до дискриминације припадника ове националне мањине, јесу лична документа и држављанство, здравствена заштита, образовање, становање и запошљавање.

У области приступа личним документима, још увек постоје случајеви правно невидљивих лица, међу којима је највише припадника ромске националне мањине, који не могу да остваре своја права. У решавању овог проблема најпре треба поменути Закона о матичним књигама из 2009. Године, зато што је доношењем наведеног закона, као и подзаконског акта који је донет на основу тог закона – Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10-исправка, 10/10, 25/11 и 5/13) знатно унапређено право на упис чињенице рођења у матичну књигу рођених и после рока за пријаву те чињенице (накнадни упис) на начин којим се омогућава Уставом Републике Србије загарантовано право на једнаку заштиту права свих грађана, дакле и припадника националних мањина, укључујући и ромску националну мањину. Република Србија је затим током 2011. године изменила Закон о личној карти и Закон о републичким административним таксама и усвојила нови Закон о пребивалишту и боравишту грађана. Крајем 2012. године, Министарство унутрашњих послова је на основу закона донео и посебан Правилник о образцу пријаве пребивалишта на адреси установе, односно центара за социјални рад, којим се регулише пријава пребивалишта на адресе центара за социјални рад, што је био значајан корак у превазилажењу овог проблема⁶⁰ У августу 2012. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је и Закон о допунама Закона о ванпарничном поступку, којим је установљен законски основ за утврђивање чињенице рођења у судском поступку, чиме ће се у будућности значајно смањити број „правно невидљивих” лица.⁶¹ Овим законом, између осталог, уређен је и поступак утврђивање времена и места рођења, који

⁵⁸ Упореди: Покрајински омбудсман, *Извештај Покрајинског омбудсмана за 2011. годину*, стр. 41-57

⁵⁹ Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2012 године*, стр. 20.

⁶⁰ Проблеми који се јављају током поступака накнадних уписа у матичне књиге детаљно су описани у публикацијама НВО Прахис: *Правно невидљива лица у седам слика* (2008), *Правно невидљива лица у Србији* (2009), *Правно невидљива лица у Србији - и даље без решења*(2011), *Лица у ризику од апатридије у Србији*“ (2010), *Лица у ризику од апатридије у Србији – студије случајева* (2011), као и у *Извештају о положају 'правно невидљивих' лица у Републици Србији, Заштитника грађана* (2012)

⁶¹ *Закон о допунама Закона о ванпарничном поступку* „Службени гласник РС”, број 85/12.

се спроводи када лице које није уписано у матичну књигу рођених не може да докаже време и место свог рођења на начин предвиђен прописима којима се уређује вођење матичних књига.

Овај закон је акт на основу кога би многа правно невидљива лица требало да остваре право на упис чињенице свог рођења у матичне евиденције, али остаје отворено питање на који начин ће те особе стећи држављанство. Посебно је проблематичан члан 71к, став 2. Закона о ванпарничном поступку, којим је прописано да орган који је надлежан за поступак стицања држављанства није везан решењем суда којим се утврђује место и време рођења. Остаје да се сачека пракса матичара и Министарства унутрашњих послова, али је већ сада очито да питање стицања држављанства није довољно јасно и прецизно регулисано, што оставља могућност да ови људи статус правно невидљивих лица само замене статусом лица у ризику од апатридије. Такође, Закон о здравственој заштити,⁶² предвиђа и посебно наводи да здравствена заштита обухвата и лица ромске националности која због традиционалног начина живота немају стално пребивалиште, односно боравиште у Републици Србији. Закон о здравственом осигурању предвиђа да се право на здравствену заштиту обезбеђује и лицима обухваћеним обавезним здравственим осигурањем, а у категорије лица која су обухваћена здравственим осигурањем по сили закона обухваћена су и лица ромске националности која због традиционалног начина живота немају стално пребивалиште односно боравиште у Републици, али су се све до скоро појављивали случајеви када је подзаконским актима ово право било дерогирано.⁶³ Ситуација се позитивно променила крајем 2012. године када је Влада, на седници од 29. децембра, донела Уредбу о изменама и допунама Уредбе о садржини, образцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у Јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања⁶⁴, којом је прописано да се у погледу основа осигурања, у Јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања уноси и осигурање у смислу закона којим се уређује социјално осигурање у смислу закона којим се уређује здравствено осигурање, а што обухвата и лица ромске националности, која због традиционалног начина живота немају стално боравиште у Републици Србији и чланови њихове уже породице.

У области образовања најизраженија опасност од дискриминације односи се на могућности сегрегације, односно стварања одељења искључиво за ромску децу,⁶⁵ као и у погледу изостанка извршавања обавезе предвиђене Стратегијом за унапређивање положаја Рома и Законом о

⁶² *Закон о здравственој заштити.*

⁶³ И поред тога што Закон о здравственом осигурању омогућава Ромима да стекну својство осигураника без обзира на то да ли имају пријаву пребивалишта или боравишта - што представља добар пример афирмативних мера - лицима ромске националности без сталног пребивалишта, односно боравишта ускраћује се приступ праву на здравствено осигурање. Многе филијале Републичког фонда за здравствено осигурање, позивајући се на Уредбу о садржини, образцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, у којој се наводи да лица ромске националности треба да приложе и пријаву боравка, поново захтевају да лица ромске националности приликом пријаве на здравствено осигурање као доказ приложе пријаву боравка, а онима који пријаву боравишта немају, онемогућава се стицање својства осигураника. НВО Праксис је Уставном суду поднео иницијативу за оцену законитости Уредбе, а Заштитник грађана је у својој Препоруци утврдио да Уредба није у складу са Законом.

⁶⁴ Уредба о изменама и допунама Уредбе о садржини, образцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у Јединствену базу Централног регистра обавезног социјалног осигурања „Службени гласник РС”, бр. 54/10 и 124/12, члан 7, став 2. тачка 18.

⁶⁵ Тако су, на пример, у селу Вожегринци-Блажево код Новог Пазара пре више година формирана сегрегисана одељења/групе за расељену ромску децу. Повереник за заштиту равноправности је у својој препоруци констатовао да су, у поменутих местима, Предшколска установа „Младост” и Основна школа „Александар Стојановић Лесо” дискриминисале децу (припаднике ромске националне мањине) на основу њихове националне припадности.

заштити права и слобода националних мањина о примени мера афирмативне акције у корист припадника ромске националне мањине. Од великог је значаја, да се: Ромима обезбеде сви услови за стицање основног образовања, укључујући и квалитетно предшколско образовање; смањи број Рома који напуштају школовање (што је основ за унапређивање њиховог положаја) и подстиче и охрабрује њихово даље образовање (средњошколско, факултетско). Зато је потребно обезбедити, као минимум, завршетак основног образовања, а млади Роми би требали да буду охрабрани да наставе са даљим образовањем, средњошколским, као и факултетским.

Посебан проблем представља становање, јер по подацима из 2003. године који су наведени у Другом извештају Републике Србије о спровођењу оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе (који је Република Србија поднела 2007. године а на основу којег је Саветодавни комитет је 2009. године усвојио мишљење о спровођењу оквирне Конвенције у Србији), чак 72% ромских насеља у Србији има статус нелегалних.⁶⁶ На основу прелиминарних резултата последњег пописа становништва, у Србији постоји око 780 ромских насеља, од којих се око 170 налази у Београду. Услови у ромским неформалним насељима су лоши, нема текуће воде, електричне енергије а често ни других инфраструктурних услова за хуман живот становника. У Београду је расељено неколико неформалних ромских насеља, након чега је Град Београд обезбедио расељеним Ромима контејнерски смештај, али такав смештај не може се сматрати прихватљивим трајним решењем. Осим тога, Повереник за заштиту равноправности је утврдио да поједине одредбе уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица и других аката којима град поставља услове за њихово коришћење нису усклађене са прописима о забрани дискриминације.⁶⁷ У пракси, има случајева да заинтересована лица, приликом расељавања илегалних насеља не добијају решење о иселењу, претходно обавештење, одговарајући алтернативни смештај, као ни могућност да се жале због иселења. Крајње је неопходно, зато, наставити програме социјалног становања за угрожена лица.

Запошљавање Рома је веома изражен проблем. Република Србија је, усвојила Националну стратегију запошљавања за период од 2011 до 2020. године⁶⁸. Овом Стратегијом утврђени су приоритети и циљеви политике запошљавања за наведени период, као и посебне категорије лица које имају статус теже запошљивих лица. Национални акциони планови запошљавања који се доносе на годишњем нивоу, представљају основни инструмент спровођења утврђеног стратешког оквира и дефинишу програме и мере активне политике запошљавања које ће се на годишњем нивоу реализовати. Националним акционим планом за 2013. годину⁶⁹, предвиђен је и сет мера усмерених ка подстицању запошљавања Рома.

Захваљујући унапређеној бази података о незапосленим лицима ромске националности која је успостављена у Националној служби за запошљавање и чињеници да су од 2010. године сви подаци о броју незапослених лица ромске националности, као и подаци о лицима укљученим у мере активне политике запошљавања родно разврстани, омогућено је лакше праћење стања и реализације програма и мера намењених лакшем запошљавању Рома.

Број незапослених лица ромске националности пријављен на евиденцију НСЗ

Година	2009.	2010.	2011.
--------	-------	-------	-------

⁶⁶ Друго мишљење о Србији Саветодавног комитета о Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина од 25. јуна 2009. године садржи податак да од укупно 593 насеља која чине припадници ромске заједнице у Србији, 72% и даље има статус нелегалних насеља.

⁶⁷ Мишљење Поверенице за заштиту равноправности бр. 214/2012 од 16. октобра 2012. године, донето на основу притужбе НВО Праксис

⁶⁸ *Национална стратегија запошљавања за период 2011 – 2020. године*, „Службени гласник РС”, број 37/11.

⁶⁹ *Национални акциони план запошљавања за 2013. годину*, „Службени гласник РС”, број 117/12.

Број незапослених	13.416 лица (6.571 жена)	15.867 лица (7.637 жена)	19.398 лица (9.180 жена)
-------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

Број Рома пријављених на евиденцију незапослених мења се и варира, с обзиром да се лица запошљавају, или бришу са евиденције уколико нису активни тражиоци посла (нејављање или непоштовање обавеза). Податак о повећању броја Рома пријављених на евиденцију незапослених Националне службе за запошљавање указује на тренд да све већи број Рома, кроз институције система, настоји да дође до запослења, али и потврђује веома високу стопу незапослености припадника ове националне мањине. Посебно забрињава пораст незапослености жена Ромкиња. Неповољна образовна структура ромске популације представља велики изазов јер преко 85% Рома пријављених на евиденцији Националне службе за запошљавање нема занимање или стручну спрему.

Поред тога што Роми као категорија теже запошљивих лица имају приоритет приликом укључивања у све мере активне политике запошљавања, у циљу повећања њихове запошљивости и запошљавања, Национална служба за запошљавање расписује и посебне јавне позиве намењене запошљавању лица ромске националности (за доделу субвенције за samozapošljavanje и за доделу субвенције послодавцима за ново запошљавање), а спроводи и посебне мотивационе тренинге намењене запошљавању, организује обуке за активно ражење посла, тренинг самоефективности, клубове за тражење посла, сајмове запошљавања и реализује програме додатног образовања и обуку. У оквиру мера и активности за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, у области запошљавања, а с циљем формализовања радноправног статуса Рома, уведено је занимање „сакупљач секундарних сировина” у јединствену номенклатуру занимања коју РЗС спроводи у складу са међународним стандардима.

4.2.3. Општи циљ

Спречавање кршења забране дискриминације према националним мањинама, унапређењем правног оквира и делотворним спровођењем прописа чиме ће се смањити раскорак између нормативног и стварног; афирмисање толеранције и добрих међунационалних односа, између осталог, пуном интеграцијом националних мањина у друштвени живот, нарочито у рад државних институција, спречавањем и процесуирањем говора мржње и међунационалних инцидента; укидање дискриминаторских пракси према националним мањинама, нарочито према припадницима ромске националне мањине; промена јавних политика које могу да буду извор дискриминације националних мањина у одређеним областима.

4.2.4. Мере

1) Хармонизовати постојећи правни оквир забране дискриминације са стандардима садржаним у директивама Европске уније, нарочито у директиви 2000/43/ЕЦ о спровођењу принципа једнаког поступања без обзира на расно или етничко порекло;

2) Обновити рад Савета Републике Србије за националне мањине и предвидети обавезу његовог састајања најмање једном у шест месеци;

3) Унапређивати постојећи законодавни оквир спречавања дискриминације ове групе лица као и других закона којима се унапређује њихов положај, сходно потребама утврђених у пракси

и усвојити неопходне подзаконске акте а нарочито, ближе уредити поједине критеријуме из законског одређења појма националне мањине, прецизирати поједине критеријуме за финансирање националних савета националних мањина, повећати учешће припадника националних мањина у органима државне управе и нормативно уредити рад Фонда за националне мањине кроз доношење/измену закона и других прописа;

4) Размотрити изборни систем за избор националних савета националних мањина, преиспитати правила о бирачком списку припадника националних мањина, као и о надзору над законитошћу рада националних савета националних мањина;

5) Доследно применити одредбе Закона о локалној самоуправи и у свим националним мешовитим локалним самоуправама формирати савете за међунационалне односе;

6) Обезбедити делотворну превенцију, истраживање и санкционисање међунационалних инцидената, а нарочито оних који стичу обележја кривичног дела изазивања националне, расне и верске мржње и нетрпељивости, између осталог, и појачаном улогом савета за међунационалне односе на локалном нивоу у циљу пуне равноправности и једнакости;

7) Сузбијати дискриминаторске праксе према припадницима националних мањина у свим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације припадника националних мањина са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман, ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

8) Обезбедити адекватно познавање језика и писма националних мањина у државним органима и органима локалне самоуправе у циљу избегавања могуће дискриминације говорника тих језика;

9) Предузимати мере за спречавање говора мржње и аката насиља или претњи насиљем као и друге случајеве дискриминације према националним мањинама;

10) Обезбедити стручну обуку надлежних државних органа за познавање, тумачење и примену закона из области мањинске политике, додатно сензибилисање у раду са припадницима националних мањина и обезбедити обуку службеника и органа јавне власти за препознавање посебне ситуације у којој се налазе многи припадници националних мањина (нарочито ромске);

11) У образовни систем у свим степенима образовања укључити у постојеће програме стицање знања о мањинским правима и основним карактеристика националних мањина које живе у Републици Србији а кроз рад просветне инспекције спречавати било какав облик сегрегације у образовним установама;

12) Пратити и доследно спроводити постојеће стратегије и акционе планове који се односе на националне мањине, нарочито Роме, а у оквиру Стратегије за унапређење положаја Рома донети одговарајући акциони план и посебно усвојити опште акте којима се ближе уређује примена афирмативних мера за упис ученика ромске националности у средње школе и на факултете, као и решавање питања иселјавања из нелегалних ромских насеља;

13) Обезбедити 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.

4.2.5. Посебни циљеви

4.2.5.1. Рад и запошљавање

Унапређивати примену начела једнакости у области рада и запошљавања, како у јавном, тако и у приватном сектору, нарочито у погледу спречавања различитог третмана при запошљавању и на раду у односу на друга запослена лица услед њихове националне припадности. Пуна примена Директиве 2000/78 Савета министара Европске уније, у области једнаком третмана запослених. Ради конкретизације остваривања права на учешће у власти и јавној управи, потребно је доследно спроводити прописе и донети акционе планове 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 државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, обезбедити мере за унапређење таквог учешћа и динамику њиховог предузимања. Подзаконским актом регулисати начин вођења евиденције о броју припадника националних мањина запослених у органима државне управе и јединицама локалне самоуправе и усвојити план активности који би требало да допринесе повећању учешћа припадника мањина у органима државне управе.⁷⁰

4.2.5.2. Јавна безбедност и јавно информисање

Превентивно деловање у циљу спречавања случајева етничке нетолеранције и насиља промовисањем националног идентита и културног наслеђа националних мањина, као и унапређивањем културе толеранције између припадника већинске и мањинске заједнице. Превентивно и репресивно деловати ради спречавања говора мржње, који може да доведе до аката насиља и нетолеранције према припадницима националних мањина.

4.2.5.3. Употреба језика и писма и образовање

Обезбедити ефикасну, потпуну и недискриминаторну примену закона и других прописа који се односе на службену употребу језика и писма. Радити на даљем унапређивању правног оквира у вези са службеном употребом језика и писма. Обезбедити уџбенике и друга наставна средства на језицима националних мањина.

4.2.5.4. Спречавање дискриминације над припадницима ромске националне мањине

У складу са Стратегијом за унапређивање положаја Рома у Републици Србији и Акционим планом⁷¹ који је њен саставни део, посебну пажњу посветити ромској националној мањини и искорењивању различитих случајева дискриминације, дискриминаторских пракси и коришћења стереотипа којима су Роми изложени (у образовању, здравственој заштити, коришћењу јавних услуга, приступу правди, добијању личних докумената, поступцима пред органима јавне власти). Наставити спровођење усвојених стратешких докумената који се односе на припаднике ромске

⁷⁰ Констатовано и у Препоруци Заштитника грађана бр. 45-218-09 од 25. јуна 2009. године.

⁷¹ Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији „Службени гласник РС”, број 27/09.

националне мањине, као и докумената која пружају стручна упутства за реализацију неких од предвиђених мера, као нпр. Смерница за унапређење и легализацију неформалних ромских насеља (2007). Радити на превенцији и спречавању различитих облика дискриминације припадника ромске националне мањине (посредне, непосредне, говора мржње, узнемиравања, понижавајућег поступања и др) а учиноце таквих аката санкционисати у складу са законом. Спречити ширење стереотипа и говора мржње и нетолеранције кроз средства јавног информисања према припадницима ромске заједнице, којима се подстиче на дискриминацију, мржњу и насиље. Обезбедити Ромима право на учешће у доношењу одлука у вези са свим питањима која се на њих односе, укључујући и пресељење и начин друштвене интеграције у складу са међународним стандардима за расељавање грађана из неформалних насеља. Предузимати мере на јачању капацитета ромске заједнице.

4.3. Жене

4.3.1. Правни оквир

Република Србија (као правни сукцесор некадашњих држава), ратификовала је више важних међународних докумената, који се односе на положај, статус и забрану дискриминације жена. Најзначајнији документ који се односи на спречавање дискриминације жена усвојила је Генерална скупштина Уједињених нација. Реч је о Конвенцији о елиминисању свих облика дискриминације жена, која је усвојена 18. децембра 1979. године а ступила на снагу 1. септембра 1981. године. Уједињене нације су затим, усвојиле и Опциони протокол уз Конвенцију у октобру 1999. године, који је ступио на снагу 2000. године. Конвенција је ратификована Законом о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, а 2002. године, ратификован је и Опциони протокол.⁷² Према Конвенцији, израз „дискриминација жена” означава сваку разлику, искључење или ограничење у погледу пола, што има за последицу или циљ да угрози или онемогући признање, остварење или вршење од стране жена, људских права и основних слобода на политичком, економском, друштвеном, културном, грађанском или другом пољу, без обзира на њихово брачно стање, на основу равноправности мушкараца и жена.

Након што је Република Србија у марту месецу 2012. године добила статус кандидата за чланство у Европску унију, иако није чланица Европске уније, приликом формулисања антидискриминационих циљева и мера које се односе на жене као рањиву друштвену групу, треба поменути и Директиву 2006/54ЕС о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањем запошљавања о обављања занимања.⁷³

Устав Републике Србије, садржи више одредаба чији је циљ постизање пуне равноправности жена и мушкараца. Устав најпре јемчи родну равноправност и спровођење политике једнаких могућности у Републици Србији, затим забрањује дискриминацију по основу бројних личних својстава, укључујући и пол, забрањује сексуално искоришћавање, гарантује равноправност у браку и породици, утврђује посебну заштита мајки, и др⁷⁴. Устав гарантује и слободу одлучивања о рађању⁷⁵ на следећи начин: „Свако има право да слободно одлучи о рађању деце”. Међутим,

⁷² Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 11/81; Закон о ратификацији Опционог протокола уз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена „Службени лист СРЈ – Међународни уговори, број 13/02.

⁷³ Упореди: Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, члан 1.

⁷⁴ Упореди: Устав Републике Србије, чл. 15, 21, 26, 62, 64. до 66.

⁷⁵ Упореди: Устав Републике Србије, члан 63.

слобода одлучивања о рађању деце би уставно требало одредити као право које припада искључиво жени. Такво решење садржано је у Породичном закону,⁷⁶ који прописује да „жена слободно одлучује о рађању.”

Закон о забрани дискриминације, утврђује дискриминацију на основу пола, као посебан случај дискриминације утврђен овим законом⁷⁷

Равноправност полова и родна равноправност, односно забрана дискриминације према полу и роду, од 2009. године је уређена посебним законом – Законом о равноправности полова.⁷⁸ Њиме се уређује стварање једнаких могућности остваривања права и обавеза, предузимање посебних мера за спречавање и отклањање дискриминације засноване на полу и роду и поступак правне заштите лица изложених дискриминацији. Закон дефинише појмове пол и род, и забрањује и непосредну и посредну дискриминацију на основу пола. Равноправност полова, у смислу овог закона подразумева равноправо учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора.

Један од значајних помака на плану већег учешћа жена у јавном и политичком животу учињен је усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (2011). Овај закон прописује да међу свака три кандидата мора бити најмање по један припадник мање заступљеног пола. Слично је предвиђено и Законом о локалним изборима.⁷⁹

Породични закон садржи основне одредбе у погледу равноправности мушкараца и жена, принцип равноправности у поштовању породичног живота, равноправност без обзира на брачни и породични статус, као и изједначеност супружника у правима и обавезама. У складу са обавезама које је Република Србија преузела кроз Конвенцију о елиминисању свих облика дискриминације жена, првенствена обавеза државе је да у одговарајуће законе унесе принцип равноправности жена и мушкараца у области породичних односа, што је и учињено.⁸⁰ Супротно Закону о забрани дискриминације и Породичном закону, Закон о странцима⁸¹ дискриминише ванбрачне партнере и онемогућава страног држављанина да право боравка оствари на основу малолетне деце која су држављани Републике Србије.

Кривични законик, садржи дела којима се кажњава насиље у породици и сексуално насиље, а Законик о кривичном поступку регулише права директних жртава кривичних дела.⁸² Закон о раду, регулише између осталог, и положај и права запослених жена и забрањује посредну и непосредну дискриминацију на раду.⁸³

Република Србија донела је 2009. године и Националну стратегију за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности,⁸⁴ након чега је усвојен и Акциони план (2010) за њено спровођење. Ова стратегија има шест стратешких циљева: (1) побољшање положаја жена и

⁷⁶ Породични закон, члан 5.

⁷⁷ Закон о забрани дискриминације, члан 20.

⁷⁸ Упореди: Закон о равноправности полова „Службени гласник РС”, број 104/09.

⁷⁹ Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика „Службени гласник РС”, број 36/11, Закон о локалним изборима „Службени гласник РС”, бр. 129/07, 34/10 – УС и 54/11.

⁸⁰ Упореди: Породични закон, члан 5.

⁸¹ Закон о странцима „Службени гласник РС”, број 97/08

⁸² Кривични законик „Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка., 72/09, 111/09 и 121/12. Законик о кривичном поступку, „Службени гласник РС”, бр. 72/11, 101/11, 121/12 и 32/13.

⁸³ Закон о раду „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09 и 32/13, нпр. у одредбама о забрани дискриминације, чл. 18-23, заштити материнства, чл. 89. до 93, породилском одсуству и одсуству ради неге детета, чл. 94. до 100, једнакости зарада за исти посао, члан 104 и др.

⁸⁴ Национална стратегију за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности „Службени гласник РС”, број 15/09.

унапређивање родне равноправности: остваривање права жена да равномерно са мушкарцима учествују у одлучивању; (2) искорењивање економске неједнакости између мушкараца и жена; (3) остваривање родне равноправности у образовању; (4) побољшање здравља жена и унапређивање родне равноправности у здравственој политици; (5) превенција и сузбијање свих видова насиља над женама и обезбеђивање свеобухватног система заштите за жене жртве насиља и (6) успостављање родне једнакости у јавним гласилима, уклањање родних стереотипа и елиминисање говора мржње (мизогиније). Такође, Република Србија је усвојила и Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015)⁸⁵ и Националну стратегију за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима (2011).⁸⁶

4.3.2. Опис стања

4.3.2.1. Правни и фактички положај жена

Анализа правног и фактичког положаја жена у појединим областима указује на то да жене и данас нису у равноправном положају са мушкарцима, што се одражава и кроз још увек честе случајеве дискриминације жена у различитим областима.

Неопходност и потреба за даљим унапређењем правног оквира и његов усаглашавање са међународним стандардима, као и непотпуна и недовољна примена важећег, односно непотпуно спровођење усвојених стратегија и акционих планова, јесу један од разлога неједнаког положаја и дискриминације жена.

Други, фактички разлог, произилази из постојећих, традиционалних, патријархалних друштвених стереотипа на који указује у свом Извештају Повереник за заштиту равноправности, позивајући се на податке из Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, од 2008. до 2014. године: „дискриминација на основу пола најчешће се врши према женама, а њени кључни узроци јесу чврсто укорењени, традиционални, патријархални стереотипи о родним улогама жена и мушкараца у породици и широј заједници. Располовиви подаци потврђују да су жене у неповољнијем положају у односу на мушкарце у свим областима друштвеног живота и да су негативне последице структуралне и индиректне дискриминације жена видљиве и у јавној и у приватној сфери.”⁸⁷

Нарочито је забрињавајуће, с аспекта последица које изазивају, дискриминација жена у погледу учешћа у одлучивању, дискриминација жена у економској сфери и образовању, родно засновано насиље према женама, родна неједнакост у медијима и др. Неопходно је, такође, имати у виду да су у погледу могућности да под једнаким условима и у пуном обиму уживају људска права, посебно угрожене жене из тзв. двоструко или вишеструко дискриминисаних група, а посебно Ромкиње, жене са инвалидитетом, самохране мајке, избегле или расељене жене, сиромашне жене, жене са села, жене жртве насиља, старије жене, жене другачије сексуалне оријентације и друге.⁸⁸

4.3.2.2. Постојећи правни оквир, поштовање правног оквира, потреба за његовим

⁸⁵ Национални акциони план за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010-2015), „Службени гласник РС”, број 102/10.

⁸⁶ Национална стратегију за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима, „Службени гласник РС”, број 27/11.

⁸⁷ Повереник за заштиту равноправности, *Редован годишњи извештај за 2011. годину*, стр. 24-25.

⁸⁸ Повереник за заштиту равноправности, *Редован годишњи извештај за 2011. годину*, стр. 25.

даљим унапређивањем и фактичко стање у појединим областима

Устав Републике Србије, иако пружа значајне гаранције које треба да допринесу спречавању и забрани дискриминације жена и њиховој једнакости, садржи значајну мањкавост када је реч о одлучивању жена о рађању деце, јер предвиђа да „свако има право да слободно одлучи о рађању деце”. Слободу одлучивања о рађању деце, међутим, требало би одредити као право које припада искључиво жени, а такво решење садржано је у Породичном закону, који у члану 5. прописује да „жена слободно одлучује о рађању”.

Иако Породични закон у себи садржи значајне клаузуле које треба да обезбеде једнакост жена и мушкараца, она у пракси постоји само *de jure*, али не *de facto*, из чега проистиче потреба да се уведе читав низ мера и промена које стимулишу (обавезују) мушкарце да преузму породичне обавезе. Заштита од насиља у породици још увек није довољно ефикасна, а постојеће законе и регулативе тек треба доследно спровести и унапредити. Министарство унутрашњих послова је с тим у вези, израдило Посебан протокол о поступању полицијских службеника у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима, а његово усвајање се очекује током 2013. године. Фактичко стање показује да жене проводе знатно више времена од мушкараца у обављању неплаћеног кућног посла. Кућни буџети су централизовани, а стратешко управљање новцем је већином у рукама мушкараца.⁸⁹ Одсуство са рада због неге новорођенчета годишње користи око 33.000 жена и тек 10-15 мушкараца.⁹⁰ Од свих запослених у 2010. години, жене су у 77% случајева изостале са посла због бриге о деци, а у 63% случајева жена је радила скраћено радно време због недоступних услуга чувања деце⁹¹. Самохрани родитељи (жене чине 77%) имају тешкоће да остваре законско право на издржавање деце, а у 90% учиниоци кривичних дела недавања издржавања су мушкарци⁹².

Насиље у породици је и даље распрострањено. Међу пунолетним лицима, евидентираним жртвама насиља у породици у систему социјалне заштите, жене чине 79,6% жртава⁹³, а оштећене (жртве) правоснажно осуђених пунолетних лица за кривично дело насиље у породици су у 75% случајева жене⁹⁴. Жене и девојчице су чешће изложене другим формама родно заснованог насиља, попут сексуалног узнемиравања, силовања, прогањања, делима учињеним у оквиру обичајних пракси и у име такозване „части“, трговини женама. Недовољно је развијен систем заштите и подршке жртвама родно заснованог насиља, постојећа заштита је неефикасна, а постојећу законску регулативу треба допунити, доследно спроводити и даље унапређивати.

Кривични законик, који садржи дела којима се кажњава насиље у породици и сексуално насиље, требало би допунити новим делима и одредбама, ради успостављања што адекватнијег институционалног система заштите жена и деце, а у складу са Конвенцијама које је Република Србија ратификовала или којима је приступила.⁹⁵ Закон о кривичном поступку, иако у одређеној мери регулише права директних жртава кривичних дела, потребно је додатно хармонизовати и

⁸⁹ УНДП, 2007, *Положај жена на тржишту рада у Србији*, стр. 76

⁹⁰ Подаци добијени у Сектору за бригу о породици и социјалну заштиту Министарства рада и социјалне политике, 9. фебруара 2012. године

⁹¹ Републички завод за статистику, *Жене и мушкарци у Републици Србији*, 2011.

⁹² Републички завод за статистику, <http://webrzs.stat.gov.rs>

⁹³ Републички завод за социјалну политику, *Извештај о раду центара за социјални рад у Србији у 2011. години*

⁹⁴ Републички завод за статистику, *Жене и мушкарци у Републици Србији*, 2011.

⁹⁵ Република Србија је 2010. године ратификовала *Конвенцију Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања*, а 2012. године је приступила *Конвенцији Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици*, која би у 2013. години требало да буде ратификована.

ускладити са Директивом 2012/29/EU о утврђивању минималних стандарда о правима, подршци и заштити жртва кривичних дела.⁹⁶

Треба поменути да су поједини акти, који се првенствено односи на унапређивање сарадње и рада одређених државних органа који се односе на случајеве насиља у породици, у међувремену и донети. Тако су Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство унутрашњих послова и Министарство здравља, у складу са обавезама утврђеним у Општем протоколу о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацији насиља над женама у породици и партнерским односима, донели и Посебне протоколе о поступању, којима се дефинишу поступци и садржај рада запослених у институцијама у случају насиља над женама у породици и партнерским односима, као и начини остваривања сарадње у тим системима и међу системима, што ће у будућности свакако довести до ефикасније борбе против ових облика насиља.

Иако Закон о раду, у одређеној мери регулише положај и права запослених жена, случајеви дискриминације жена још увек су присутни у овој области. Томе доприноси у извесној мери и сам Закон о раду као основни закон у овој области, јер поједине одредбе не регулишу на јасан начин положај и права запослених жена. Због тога је потребно унапредити овај законски текст, нарочито оне његове одредбе које се односе на област забране дискриминације, узнемиравања и сексуалног узнемиравања, затим на механизме заштите повређених права, са посебним нагласком на заштити жена које траже запослење и заштити жена током породилског одсуства и одсуства ради неге детета.

Статистички подаци показују да се стопа запослености становништва смањује, жене су мање запослене од мушкараца (27,7 према 41,5), већа је стопа незапослености жена (26,1 према 25,0) и стопа неактивности (62,5 према 44,7). Већи је проценат samozапослених мушкараца (27,9 према 12,7), док жене чине већину у групи помажућих чланова домаћинства (12,3 према 4,6)⁹⁷. Више је мушкараца међу индивидуалним пољопривредницима (77 према 23%), а жене међу помажућим члановима у пољопривреди (71 према 21%)⁹⁸. Најмање је два пута више мушкараца него жена послодаваца. Осим у сектору финансија, жене чине већину запослених у најслабије плаћеним делатностима⁹⁹. Током 2010. године високообразоване запослене жене су примале за 16.368 динара мање од високообразованих мушкараца. Жене су у просеку примале 18% нижу старосну и 14% нижу инвалидску пензију од мушкараца¹⁰⁰. Жене се чешће сусрећу са дискриминацијом при запошљавању, а у нарочито неповољном положају су труднице, мајке са децом и жене старије од 40 година¹⁰¹. Испод линије сиромаштва налази се 52,1% жена, у односу на 47,9% мушкараца.¹⁰²

Иако је на плану већег учешћа жена у јавном и политичком животу учињен значајан корак усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (2011. године), јер је њиме предвиђено да на свака три кандидата мора бити најмање по један припадник мање заступљеног пола, Закон не прописује дужност да се у случају престанка мандата лица мање заступљеног пола, његово место попуни лицем мање заступљеног пола.¹⁰³ Слично је предвиђено

⁹⁶ Текст доступан на: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:EN:PDF>

⁹⁷ Републички завод за статистику, *Анкета о радној снази*, април 2012

⁹⁸ Републички завод за статистику, *Жене и мушкарци у Републици Србији*, 2011.

⁹⁹ *Други и трећи периодични извештај о примени Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена*, Република Србија, Министарство за људска и мањинска права, 2010. године, стр. 39-49.

¹⁰⁰ Републички завод за статистику, *Жене и мушкарци у Републици Србији*, 2011.

¹⁰¹ *Други и трећи периодични извештај о примени Конвенције*, 2010. године, стр. 41 и 48.

¹⁰² Исто, стр. 39-49.

¹⁰³ *Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика* „Службени гласник РС”, број 28/11, члан 8.

и Законом о локалним изборима: „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.“¹⁰⁴

Законске измене су условиле повећање броја посланица у Народној скупштини, од 20,4% у периоду 2008-2012. године, на 34% после избора у мају 2012. године. У Влади Републике Србије има 5 министарки од укупно 18 министарстава, што чини 27,8%. На локалном нивоу, међу одборницима је 31,1% жена, а у општинским/градским Већима је тек 15,9% жена¹⁰⁵. У дипломатији Република Србија има десет жена амбасадора и четири жене генерална конзула или конзулке (9,24%). Повереница за заштиту равноправности упутила је током 2011. године препоруку Народној скупштини Републике Србије за обезбеђивање учешћа жена у међународној делегацији¹⁰⁶. Само у „трећој грани власти” - судству, жене су биле већина међу изабраним судијама (1.703 жена од укупно 2.399 судија).¹⁰⁷

Подаци у другим областима су слични. Нпр. жене чине већину становништва са нижим нивоом образовања: без школе је 0,6% мушкараца и 1% жена, са непотпуном основном школом је 3,5% мушкараца и 5,6% жена, са основном школом је 21,9% мушкараца и 25,9% жена и са средњим образовањем је 60,9% мушкараца и 51,6% жена. Истовремено, жене чине већину становништва са високим образовањем (10,3% према 8,3%)¹⁰⁸. Родна сегрегација према подручјима образовања и даље је изражена. Око 7% ученика из једне генерације напусти основно школовање пре времена, као и 23,5% ученика у трогодишњем и 9,3% у четворогодишњем средњошколском образовању.¹⁰⁹ Поред сиромаштва, ране удаје и трудноћа су разлози за прекидање школовања код девојака. Нема довољно родно сензитивних садржаја у уџбеницима и образовним материјалима¹¹⁰. На основу притужби које је примила Повереница за заштиту равноправности издате су препоруке Министарству просвете и науке, Националном просветном савету и Заводу за унапређење квалитета васпитања и образовања за уклањање дискриминаторних садржаја из наставних материјала и наставне праксе, између осталог и оних који се односе на родну неравноправност.¹¹¹

У спортском систему, значајно је нижа заступљеност жена: само 8,4% запослених су жене, од чега је чак 90% запослено у администрацији.¹¹² Такође, дискриминација постоји и у бављењу аматерским и професионалним спортом. Повереник за заштиту равноправности поднео је 2011. године тужбу надлежном суду због дискриминације женских фудбалских клубова у

¹⁰⁴ Закон о локалним изборима, члан 20. став 3.

¹⁰⁵ СКГО, *Родна равноправност у Србији* (збирни подаци, 104 упитника), доступно на <http://rr.skgo.org/>

¹⁰⁶ *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину*, стр. 52

¹⁰⁷ *Други и трећи периодични извештај о примени Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена*, Република Србија, Министарство за људска и мањинска права, 2010. године, стр. 34.

¹⁰⁸ Републички завод за статистику, *Анкета о радној снази*, 2010.

¹⁰⁹ *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*, 2011. година, стр. 144. и 147.

¹¹⁰ Стјепановић-Захаријевић, Д. и други, *Образовање за родну равноправност: анализа наставног материјала за основну и средњу школу*, УНДП, 2010; Баћевић, Ј. и други, *Анализа родне димензије у високошколском образовном материјалу*, УНДП, 2010. година.

¹¹¹ Упореди: Препорука Поверенице за заштиту равноправности Министарству просвете и науке Републике Србије, Скупштини, Националном просветном савету и Заводу за унапређење квалитета васпитања и образовања, бр. 649/211 од 10. јуна 2011. године за уклањање дискриминаторних садржаја из наставних материјала и наставне праксе и промовисање толеранције, уважавања различитости и поштовања људских права, стр. 1, 8 и друге.

¹¹² Упореди: *Стратегија за развој спорта у Републици Србији 2009-2013.*

односу на мушке фудбалске клубове, а на основу пола играча/играчица, оцењујући да се ради о стратешки важном случају¹¹³.

У области здравства, још увек је низак обухват жена старијих од 15 година превентивним гинеколошким прегледом (10,3% у 2007. години), док се саветовалишту за планирање породице обратило око 5% жена фертилног доба. Матернални морталитет, иако има тенденцију смањења, износио је 5,6 у периоду од 2000. до 2005. године, што је још увек више од просечне вредности земаља Европске уније. Годишње око 4.000 жена оболи од рака дојке и око 1.400 од рака грлића материце. Рак дојке представља 25% свих малигних тумора у Републици Србији¹¹⁴. С тим у вези, од 10. децембра 2012. године, започети су организовани скрининзи раног откривања рака грлића материце и рака дојке, о чему је обавештена и Европска комисија. Министарство здравља је, ради смањења вишеструке дискриминације Ромкиња, од 2009. године запослило 75 жена Ромкиња као здравствене медијаторке у 59 домова здравља у Републици Србији.

Такође, присутна је и дискриминација жена у медијима, како у погледу њиховог положаја у медијским кућама, тако и у погледу слике жена у медијским садржајима, која је и даље стереотипна и прати патријархални образац улоге жене у породици и друштву¹¹⁵.

4.3.3. Општи циљ

Усклађивање правног оквира са међународним стандардима. Спречавање кршења забране дискриминације према женама, кроз уставне, законодавне и регулаторне реформе и праћење њиховог спровођења. Промена традиционалног, патријархалног стереотипа о родним улогама и укидање дискриминаторских пракси према женама, нарочито вишеструко дискриминисаних група жена (посебно Ромкиња, жена са инвалидитетом, самохраних мајки, избеглих или расељених жена, старијих жена, жена жртви насиља, жена другачије сексуалне оријентације и др.).

4.3.4. Мере

- 1) Унапредити спровођење међународних уговора које је Република Србија ратификовала, а односе се на забрану дискриминације жена и родну равноправност;
- 2) Хармонизовати постојећи правни оквир са стандардима спречавања дискриминације жена садржаним у директивама Европске уније, нарочито у Директиви 2006/54/ЕС о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања;
- 3) Унапредити уставне одредбе о родној равноправности, нарочито члан 63 који се односи на слободу одлучивања о рађању деце;
- 4) Унапредити и обезбедити примену Закона о забрани дискриминације и Закона о равноправности полова;
- 5) Унапређивати постојећи законодавни оквир у области рада и запошљавања, личног и породичног живота, образовања, здравствене заштите и учешћа жена у политичком животу, као

¹¹³ *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину*, стр. 51.

¹¹⁴ *Други и трећи периодични извештај о примени Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена*, Република Србија, Министарство за људска и мањинска права, 2010. године, стр. 50-54.

¹¹⁵ Упореди: Повереник за заштиту равноправности, Мишљење бр. 303/2012; *Други и трећи периодични извештај о примени Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена*, Република Србија, Министарство за људска и мањинска права, 2010. године, стр. 25.

и заштите од насиља, оглашавања и јавног информисања, и усагласити их са забраном дискриминације и начелом једнакости и једнаких права;

6) Пратити реализацију постојећих стратегија и акционих планова који се односе на положај жена и обезбедити њихову пуну примену;

7) Сузбијати дискриминаторске праксе према женама у свим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације жена са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман, ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

8) Посебну пажњу обратити на спречавање дискриминације вишеструко дискриминисаних група жена, а посебно Ромкиња, жена са инвалидитетом, самохраних мајки, избеглих или интерно расељених жена, старијих жена, жена жртава насиља, жена другачије сексуалне оријентације или родног идентитета и др;

9) Радити на успостављању и унапређивању родно осетљиве статистике;

10) Проактивним приступом мењати традиционалне, патријархалне стереотипе о родним улогама жена и мушкараца у породици и широј заједници, ради постизања фактичке равноправности.

4.3.5. Посебни циљеви

4.3.5.1. Рад и запошљавање

Извршити измене и допуне Закона о раду, који би обезбедио јасна правила о спречавању дискриминације жена на раду (и у остваривању других права у вези са радом). Доследно спровођење инструмената антидискриминационих политика у области запошљавања (нарочито националних акционих планова за запошљавање и мерама усмерених ка подстицању запошљавања жена које су у њима утврђене) и обавештавање јавности о резултатима праћења и евалуацији ефеката утврђених мера. Обезбеђење мера за смањење родне неравноправности на тржишту рада. Укидање разлике у зарадама између жена и мушкараца. Забрана дискриминишућих услова на конкурсима и поступцима за запошљавање и дискриминишућих радних услова укључујући и сексуално узнемиравање и уцењивање. Хармонизовање законодавства у области рада и запошљавања са стандардима садржаним у Директиви 2006/54/ЕС о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања.

4.3.5.2. Образовање

Укључивање у образовни систем садржаја о неприхватљивости свих облика дискриминације жена, укључујући родне стереотипе, у курикулуме за основно и средње школско образовање, и високо образовање. Креирање инклузивне политике у образовном систему за девојке и девојчице, посебно за вишеструко угрожене групе девојака, девојке које напуштају редовни образовни систем због ране удаје или трудноће. Креирање афирмативних мера за смањење полне сегрегације у избору образовних профила.

4.3.5.3. Спорт

Обезбеђивање женама истих могућности за активно бављење аматерским и професионалним спортом, укључујући адекватно финансирање женских спортских клубова. Обезбедити већу заспосленост жена у спортском систему.

4.3.5.4. Политички и јавни живот

Извршити неопходне измене и допуне постојећих закона који ће обезбедити равноправно учешће жена у политичком животу и уклонити препреке које доводе до дискриминације и неједнаког положаја жена у овој области. Обезбедити проактиван приступ у афирмацији учешћа жена у политичком животу. Обезбедити равноправно учешће жена у креирању и спровођењу владине политике. Створити могућности да жене као и мушкарци заузму јавне положаје и обављају јавне дужности на свим нивоима власти. Обезбедити равноправно учешће жена у представљању Владе на међународном нивоу и у раду међународних организација.

4.3.5.5. Приватни и породични живот

Промена традиционалних, патријархалних стереотипа о родним улогама жена и мушкараца у породици и широј заједници. Укидање обичаја и других пракси утемељених на идеји о подређености једног пола. Обезбеђивање да склапање брака буде само по слободној вољи и уз пун пристанак жене. Обезбеђивање истих права и истих обавезе родитеља у свим питањима која се односе на децу. Спровођење заједничке одговорности оба родитеља у одгајању и васпитању деце. Унапрђење постојећих и увођење нових услуга јавног сектора које омогућавају усклађивање породичних и радних обавеза. Омогућавање страном држављанину – родитељу да право на боравак у земљи оствари преко малолетне деце која су држављани Републике Србије. Даље развијање успостављеног свеобухватног система заштите од породичног и родно заснованог насиља, у складу са Конвенцијом Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици, праћење његове пуне примене и континуирано обезбеђивање средстава у буџету којим се гарантује његова одрживост.

4.3.5.6. Здравље и репродуктивна права жена

Обезбедити доступне и одговарајуће мере за жене у области здравствене заштите, током целог живота, нарочито у области планирања породице, трудноће и у периоду након порођаја. Посебну пажњу обратити на здравствене потребе и права жена из вишеструко маргинализованих група. Унапредити превенцију и рано откривање малигних обољења код жена. Укључити у образовни систем информисање и образовање младих оба пола о сексуалном и репродуктивном здрављу. Обезбедити доступну контрацепцију, саветовање о планирању породице, и информисање жена и мушкараца о сексуалном и репродуктивном здрављу, као и одговарајућу заштиту здравља жена са искуством насиља и жена у радним условима.

4.3.5.7. Медији и оглашавање

Спречавање дискриминаторских пракси у средствима јавног информисања и у оглашавању. Усвајање одговарајућих регулатива о извештавању електронских медија у вези са родном равноправношћу које ће укључивати и мере које се односе на унапређивање улоге медија у борби против дискриминације жена. Увођење родно сензитивног језика у медијима.

4.4. ЛГБТ особе

4.4.1. Правни оквир

Права особа другачије сексуалне оријентације или родног идентитета (у даљем тексту: ЛГБТ особа – лезбејки, геј, бисексуалних и трансродних особа¹¹⁶) прокламовани су и гарантована бројним међународним документима, између осталих Универзалном декларацијом о правима човека (1948) и другим конвенцијама Уједињених нација о људским правима.

УН Цоџакарта принципи (2007)¹¹⁷ садрже стандарде које владе и други чиниоци Уједињених нација треба да примењују приликом тумачења одредаба о људским правима са циљем да зауставе насиље, малтретирање и дискриминацију над лезбејкама, геј, бисексуалним и трансродним особама, као и да осигурају њихову пуну равноправност.

Република Србија је 24. марта 2011. године потписала Заједничку изјаву о заустављању аката насиља и сличних видова кршења људских права, заснованих на сексуалној оријентацији и родном идентитету, коју је Савету за људска права Уједињених нација, доставила Република Колумбија у име 85 држава чланица Уједињених нација. Поводом овог документа тих 85 земаља су издале и посебна, прилично наглашена саопштења (неке и због упозорења онима који су спремни на насиље против другачије сексуално оријентисаних) сврставајући тако своју земљу међу оне које поштују људска права свих појединаца као и мањинских заједница.

Након добијања статуса кандидата, иако није чланица Европске уније, приликом формулисања антидискриминационих циљева и мера које се односе на ЛГБТ особе као рањиву друштвену групу, треба поћи и од појединих примарних и секундарних извора права Европске уније, који се посредно или непосредно односе на ЛГБТ лица. Најпре, треба поменути да Уговор о Европској унији овлашћује Унију да усваја мере за сузбијање дискриминације засноване, између осталог, на сексуалној оријентацији, као и мере које се односе на унапређење принципа једнакости.¹¹⁸ Затим од значајна је и Повеља Европске уније о људским правима која забрањује сваку дискриминацију засновану на ма ком основу, као што су пол, раса, боја, етничко или друштвено порекло, генетска карактеристика, језик, вероисповест или уверење, политичко или ма које друго мишљење, припадност националној мањини, власништво, рођење, инвалидитет, године или сексуална оријентација. Од секундарних извора, нарочито треба поменути Директиву 2000/43/ЕС и Директиву 2000/78/ЕС којима се забрањује непосредна или посредна дискриминација на основу расног или етничког порекла, вероисповести или уверења, инвалидитета, година или сексуалне оријентације. Након ступања на снагу Директиве 2000/78/ЕС, земље чланице Европске уније које претходно то нису учиниле, имале се обавезу да усагласе своје законодавство са овом Директивом. Њима су регулисани приступ запослењу,

¹¹⁶ ЛГБТ – шири акроним за лезбејке, геј мушкарце, бисексуалне, трансексуалне, трансродне, интерсексуалне и *queer* особе. Појам *queer* у енглеском језику се првобитно користио као жаргонски израз са хомофобичним призвуком. „Првобитна употреба у енглеском језику односила се на оно што је чудно, настрано и поремећено. Касније, у неформалном говору, означава мушког хомосексуалца. Међународно удружење лезбејки и хомосексуалаца (ИЛГА) усваја овај назив да значи геј мушкарце, лезбејке, бисексуалце, трансвестите и трансексуалце. У складу са својом лингвистичком филозофијом, ИЛГА овај негативни термин преводи у неутралан и на тај начин смањује низ негативних термина у вези са особама које својом сексуалношћу ремете норму.” (Мршевић Речник основних феминистичких појмова, Београд: ИП Жарко Албуљ, 1999, 69). Данас се користи у изворном облику, јер садржи више садржаја и означава такође и нпр. особе чија сексуална оријентација и родни идентитет неодређени, чудни, варирају или одступају од стереотипних представа о изгледу, понашању, сексуално емотивним праксама, укратко особе нехетеронормативне сексуалне егзистенције.

¹¹⁷ Документ донет у Цоџакарти, Република Индонезија, на Уједињених нација скупу од 6. до 9. новембра 2006. године као руководећи принципи приликом тумачења одредаба о људским правима. (The Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity). <http://www.yogyakartaprinciples.org/>

¹¹⁸ Упореди: Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal, 2007/C 306/01, Art 1.3., Arts 5-6. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

услови рада, надокнада за рад и права и користи повезане са запослењем, а Европска комисија није дозволила никакво изостављање сексуалне оријентације као основе за дискриминацију из унутрашњих радноправних прописа држава чланица.

Резолуција о хомофобији у Европи, коју је усвојио Европски парламент 2006. године, снажно осуђује хомофобију и дискриминацију засновану на сексуалној оријентацији у земљама чланицама ЕУ и позива све европске институције и земље чланице Европске уније, као и земље кандидаткиње за чланство у Европској унији, да хитно зауставе тренутне процесе дискриминације на основу сексуалне оријентације и промовишу и заштите људска права свих особа која се тичу њихове сексуалну оријентације. Нова Резолуција усвојена је 2012. године.¹¹⁹

Устав Републике Србије садржи читав низ одредба које се односе на забрану дискриминације. Према Уставу „забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, 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”. „Сексуална оријентација” у Уставу није изричито наведена као једно од личних својстава, али је неексплицитно обухваћена формулацијом „по било ком основу.”¹²⁰

Закон о забрани дискриминације (2009. године) у дефиницији појма дискриминације сексуалну оријентацију изричито одређује као једно од личних својстава, чиме је, терминолошки али и практично остварен значајан напредак у заштити ЛГБТ лица (члан 2). Закон о забрани дискриминације, такође, познаје, као посебан случај дискриминације, дискриминацију на основу сексуалне оријентације. У члану 21. овог закона, предвиђено је да је сексуална оријентација приватна ствар и да нико не може бити позван да се јавно изјасни о својој сексуалној оријентацији као и да свако има право да се изјасни о својој сексуалној оријентацији, а дискриминаторско поступање због таквог изјашњавања је забрањено.¹²¹

Други закони, такође, садрже антидискриминативне одредбе са експлицитним помињањем сексуалне оријентације као основе антидискриминативне заштите или (недовољно експлицитно) навођења „других личних својстава”. Закон о радиодифузији предвиђа да се Републичка радиодифузна агенција стара да програми емитера не садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њихове различите сексуалне оријентације. Такође, истим законом је носиоцима јавног радиодифузног сервиса налажена дужност да при производњи и емитовању информативних програма поштују принцип непристрасности и објективности у третирању различитих политичких интереса и различитих субјеката, да се залажу за слободу и плурализам изражавања јавног мишљења, као и да спрече било какав облик нетрпељивости или мржње, или нетрпељивости у погледу и сексуалне опредељености. Закон о високом образовању предвиђа да сва лица са претходно стеченим средњим образовањем имају право на високо образовање, без обзира (између осталог) на своју сексуалну оријентацију. Закон о јавном информисању забрањује говор мржње као објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица и због њихове сексуалне опредељености. Закон о раду забрањује непосредну и посредну дискриминацију лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром и на сексуалну оријентацију. Закон о младима прописује да су сви млади једнаки и да је забрањено свако прављење разлике или неједнако поступање према младима, посредно или

¹¹⁹ European Parliament resolution on the fight against homophobia in Europe, 2012/2657 (RSP)
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-RC-2012-0234+0+DOC+XML+V0//EN>

¹²⁰ Устав Републике Србије, члан 21.

¹²¹ Упореди: *Закон о забрани дискриминације*, чл. 2. и 21.

непосредно, по било ком основу, а нарочито по основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Закон о социјалној заштити предвиђа начело забране дискриминације корисника социјалне заштите и по основу сексуалне оријентације Закон о оглашавању предвиђа да оглашавање не може, непосредно или посредно, да подстиче на дискриминацију по било ком основу, не помињући експлицитно сексуалну оријентацију и родни идентитет. Закон о спорту забрањује сваку непосредну и посредну дискриминацију спортиста у обављању спортских активности, без помињања сексуалне оријентације и родног идентитета само с обзиром на неко лично својство.¹²²

4.4.2. Опис стања

4.4.2.1. Положај ЛГБТ лица

Питање спречавања дискриминације лица на основу њихове сексуалне оријентације и родног идентитета (ЛГБТ особа) је осетљива тема у српској јавности. Различити облици дискриминације, насиља и претњи према ЛГБТ особама су и данас присутни. Јавно и приватно изражавана хомофобија и говор мржње, па и отворени видови насиља мотивисаних нетрпељивошћу према нехетеросексуалној припадности, су најчешћи облици дискриминације и кршења људских права ЛГБТ особа. На то често у Републици Србији указује како ЛГБТ активисти тако и ивештаји о стању људских права домаћих и страних организација. ЛГБТ особе суочене су са високим степеном хомофобије у друштву социјалној дистанци, на шта указују одређена истраживања, нпр. извештаји Београдског центра за људска права током више година.¹²³ Слични подаци наводе се и у извештајима других организација, као на пример, Гејстрейт алијансе у 2010 и 2011. години, Лабриса у 2009, 2010. и 2011. години.¹²⁴ Такође, у публикацији „ЛГБТ популација и реформа сектора безбедности у Републици Србији“ констатовано је: „тема безбедности за припаднике и припаднице ЛГБТ популације представља део њиховог свакодневног живота, будући да их страх да ће постати жртве насиља ограничава у слободи кретања, избору и стилу одевања”.¹²⁵ И подаци Поверенице за заштиту равноправности из 2012. године указују на чињеницу да се у Републици Србији лоше перципира ЛГБТ популација, 80% их не би желело у својој породици, половина за другове, трећина их неће за комшије или колеге.

После доношења Закона о забрани дискриминације ситуација се променила боље али још увек постоје велике препреке у примени тог закона. Сада у Републици Србији постоји бољи правни оквир који омогућава борбу против дискриминације али елиминација дискриминације и хомофобије је циљ који тек треба постићи.

4.4.2.2. Поштовање правног оквира, потреба за његовим даљим

¹²² Упореди: Закон о радиодифузији, чл. 21. и 79. Закон о високом образовању, члан 8; Закон о јавном информисању, члан 38; Закон о раду, члан 18; Закон о младима, члан 5; Закон о социјалној заштити, члан 25; Закон о оглашавању, „Службени гласник РС”, број 79/05 члан 7; Закон о спорту, члан 10.

¹²³ Тако је у Извештају за 2004. године, објављено истраживање којим је утврђено да постоји висок степен хомофобије јер се 53% популације изјаснило да постоји дискриминација и бојкот хомосексуалаца. Толеранција изостаје, јер се 48% анкетираних изјавило да би им сметало да особе хомосексуалних склоности станују у њиховом суседству, 63% противило би се да геј или лезбејка буде на руководећем положају, 64% не жели са њима да се дружи, а 75% њих не би волело да хомосексуалац буде васпитач њиховој деци.

¹²⁴ *Да ли смо једнаки/е? – Случајеви насиља и дискриминације према ЛГБТИО особама за 2011. годину*, Лабрис - организација за лезбејска људска права, Београд, 2012.

<http://www.labris.org.rs/izdanja/slucajevi-nasilja-i-diskriminacije-prema-lgbtiq-osobama-u-2011-godini.html>

¹²⁵ *ЛГБТ популација и реформа сектора безбедности у РС*, ОЕБС Мисија у Србији, Београд, 2012.

унапређивањем и фактичко стање у појединим областима

Влада показује спремност да обезбеди грађанима другачије сексуалне оријентације и родног идентитета право на слободу окупљања. Пракса показује и професионални напредак припадника полиције у погледу заштите ЛГБТ особа од насиља. Према Уставу Републике Србије, мирно окупљање грађана је слободно, а скупови у затвореном простору не подлежу одобрењу ни пријављивању. Закон о окупљању грађана, утврђује поступак остваривања права на мирно окупљање на отвореном простору који подлеже принципу пријаве. Такође, законом је утврђено да „надлежни орган може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања безбедности људи и имовине”, што је најчешће био основ за забрану одржавања „Параде поноса”, јер надлежни орган није могао да контролише насиље према учесницима од стране навијачких и екстремних група.¹²⁶ Безбедност, посебно у вези са остваривањем права на мирно окупљање је најважнији приоритет у погледу ЛГБТ особа. Без потпуног постизања безбедности не може да се крене даље у унапређење њиховог правног и друштвеног положаја. Обавеза државе да све своје грађане без дискриминације заштити од насиља треба испунити у потпуности, што захтева ефикасније деловање полиције, судства и тужилаштва.

Закон о здравственој заштити, затим Закон о високом образовању и Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености садрже значајне антидискриминаторне одредбе, али се ни у једном од тих закона сексуална оријентација и родни идентитет експлицитно не наводе, што би требало уредити њиховим изменама и допунама. Изузетак од овог правила је Закон о раду, који у члану 18, изричито забрањује и дискриминацију на основу сексуалног опредељена (али не и родног идентитета).¹²⁷

У појединим случајевима, дискриминација према ЛГБТ лицима још увек се тешко препознаје. Такав је на пример, случај са признавањем правног статуса трансполних особа, односно признавање трансполним особама њиховог новостеченог пола и новог имена ради обезбеђивања правног континуитета које су започеле хормонално-оперативним путем. У вези са трасполним особама, не постоје законска решења која би штитила њихова права и јасно омогућила брзу промену личних докумената. Досадашња неуједначена пракса по овом питању доводила је и до ускраћивања бројних других права трансполним лицима, као на пример, право на рад, а трансполне особе су биле подвргнуте неадекватном третману од стране запослених у надлежним органима управе. Сви статуси трансродних особа су под знаком питања, брачни и родитељски односи, запосленост, питање насиља мотивисаног мржњом, наставка школовања, и др. Млађе трансродне особе перманентно трпе малтретирње од своје околине и вршњака, нарочито у основним и средњим школама, услед чега напуштају школовање. Пошто је питање статуса трансполних особа још увек правно нерегулисано, потребне су измене и допуне постојећег правног оквира који се односи или примењује на ова лица.¹²⁸ У вези са статусом трансполних особа, важне су две одлуке које доприносе побољшању њиховог статуса: Поверенице против Правног факултета у Београду којим се обавезује промена имена трансполне особе¹²⁹ и Уставног суда против општине у погледу промене имена после промене пола.¹³⁰ Како

¹²⁶ Упореди: *Устав Републике Србије*, члан 54, *Закон о окупљању грађана* „Службени гласник РС”, бр. 51/92, 53/93 – др. закон, 67/93, 48/94 – др. закон, 17/99, 33/99, 101/05 – др. закон, „Службени лист СРЈ”, бр. 21/01 – УС, члан 11.

¹²⁷ Упореди: *Закон о здравственој заштити*, члан 20, *Закон о високом образовању*, члан 4; *Закон о запошљавању и осигурању уза случај незапослености* „Службени гласник РС”, бр. 71/03 и 84/04 – др. закон, члан 1. став 1, *Закон о раду*, члан 18;

¹²⁸ Констатација наведе у Препоруци Заједничке радне групе Повереника за заштиту равноправности и ЗГ-а за анализу првих прописа од значаја за трансполне особе, Београд, 2012.

¹²⁹ Повереница против Правног факултета у Београду, Предмет бр. 297/2011 од 24. фебруара 2012. године. Повереница је у овом мишљењу закључила „да једнак третман особа које су промениле име због промене пола

те одлуке креирају једну нову институционалну праксу, њих је потребно унети и у законски текст. У области здравства, Министарство здравља је предузело одређене кораке: образована је Комисија у Министарству здравља (коју чине хирург, ендокринолог, психијатар, правник, уролог), а у јуну 2012. године су урађене смернице: Приступи за промену пола трансполних особа. Оне су прослеђене РФЗО, при чему су обезбеђена и средства за промену пола у финансијском плану РФЗО-а (РФЗО 2/3 сноси трошкове, а 1/3 пацијент).

Право на образовање мора се ефективно уживати без дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета. У овој области још увек постоји одређен степен неразумевача у погледу ЛГБТ особа. На то указују поједине анализе уџбеника за основне и средње школе који су рађени током последње деценије у Републици Србији.¹³¹ Такође, једна од препорука Поверенице за заштиту равноправности упућена Министарству просвете и науке Републике Србије, Националном просветном савету и Заводу за унапређење квалитета васпитања и образовања се односила на предузимање неопходних мера како би се обезбедило увођење афирмативних и тачних приказа истополне сексуално-емотивне оријентације, трансродности, трансполности и интерсексуалности у све уџбенике (како природних, тако и друштвених наука).¹³² Оваква пракса се у последње време се кроз рад појединих државних органа све више мења.

У области радних односа, образовања и здравствене заштите, постоје случајеви дискриминације ЛГБТ особа у пракси (малтретирање на радном месту од претпостављених и колега, употреба дискриминативног језика у службеној комуникацији, омаловажавање и вређање и др¹³³). Многе ЛГБТ особе чувају своју сексуалну оријентацију и родни идентитет у „тајности“ на радном месту, школама или установама здравствене заштите, јер имају осећај да ће доживети осуду околине, стигматизацију, те да ће се њихово јавно изјашњавање одразити и на њихов радно-правни статус.

и особа које су промениле име из других разлога није допуштен, јер иако је Правни факултет имао оправдан и законит циљ, средства за постизање тог циља нису била ни примерена ни нужна, односно, није постојала сразмера између предузетих радњи и последица, те је у конкретном случају Правни факултет извршио акт посредне дискриминације”.

¹³⁰ Уставни суд Републике Србије је на 6. седници Другог Великог већа, у предмету Уж-3238/2011 донео одлуку којом је усвојио уставну жалбу подносиоца Х и утврдио да је Општинска управа У, доношењем закључка о стварној ненадлежности, пропустила да одлучи о захтеву подносиоца уставне жалбе за промену података о полу и тиме повредила његово право на достојанство и слободан развој личности зајемчено чланом 23. Устава, као и право на поштовање приватног живота зајемчено чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Уставни суд је у конкретном случају утврдио да се подносилац уставне жалбе, који је у матичне књиге по рођењу уписан као жена, подвргао операцији прилагођавања пола, те да данас у друштву живи као мушкарац, али се у правном смислу и даље третира као жена, те да несумњиво постојећи несклад између фактичког и правног стања ствари утиче на живот подносиоца уставне жалбе, нарочито на његово људско достојанство и слободан развој личности. .

¹³¹ *Ка нехомофобичној средњој школи. Анализа дела средњошколских уџбеника у вези са третманом хомосексуалности.* Уредник: Душан Маљковић. Београд, 2008. У овом зборнику, садржана је квалитативна и квантитативна анализа уџбеника из социологије, историје уметности, филозофије, биологије, психологије и Устава и права грађана, у коме су наведени бројни примери који илуструју постјећу ситуацију у образовању.

¹³² Препорука Поверенице за заштиту равноправности Министарству просвете и науке Републике Србије, Скупштини, Националном просветном савету и Заводу за унапређење квалитета васпитања и образовања, бр. 649/211 од 10. јуна 2011. године за уклањање дискриминаторних садржаја из наставних материјала и наставне праксе и промовисање толеранције, уважавања различитости и поштовања људских права, стр. 2, 10. и 11.

¹³³ Правоснажна пресуда Апелационог суда у Новом Саду којом је утврђено дискриминаторско понашање и тежак облик дискриминације против М.А. (25) из Вршца од стране његовог колеге Д.К. (26) из Влајковца, донета је 9. јануара 2013. године. Дискриминација је вршена неколико месеци у континуитету на радном месту у приватној фирми у Вршцу где су обојица били запослени. <http://www.e-novine.com/drustvo/77208-Potvrena-presuda-teku-diskriminaciju-radnom-mestu.html>

Још једно питање које је табу тема у Републици Србији када је реч о ЛГБТ особама, је питање грађанских заједница. Од значаја је размотрити законско признање таквих заједница у виду регистрованог партнерства чиме би се уредила узајамна права и обавезе партнера и њихово препознавање у различитим службеним комуникацијама. На пример, тиме би се омогућила примена низа законских одредаба, од наследноправних, пензионих, грађанскоправних, породичноправних до одредаба које регулишу различите процедуре, нпр: кривични и управни поступак, посете болницама, затворима. Суштински, садашњи правни оквир Републике Србије у овој области није усклађен са принципом једнаког поступања те доводи у неравноправни положај ЛГБТ особе, што захтева одређене измене постојећег законског оквира.

Током Иницијалног семинара Канцеларије за људска и мањинска права и Савета Европе одржаног средином децембра 2012. године, указано је да је породична ситуација ЛГБТ особа сложена. Све чешће се уочава и појава да младе ЛГБТ особе, када родитељи и чланови њихових породица сазнају за њихову сексуалну оријентацију, буду изопштени и одбачени из дома и породице. То су најчешће малолетна и млађа пунолетна лица, од којих многи нису завршили школовање или/и су незапослени, услед чега најчешће завршавају као бескућници, за сада не постоје превентивне мере за спречавање овог проблема, као ни мере за обезбеђивање недискриминативних услова становања.¹³⁴ Сигурне куће као облик привременог збрињавања ЛГБТ особа у Републици Србији још увек не постоје.

Ширење, промовисање и подстицања мржње и друге нетрпељивости према ЛГБТ особама, на јавним скуповима, путем медија и интернета, као и кроз графите мржње и друге начине још увек су честа појава.

Из досадашњих домаћих и страних извештаја јасно се уочава повећана рањивост особа нехетеросексуалне оријентације у ситуацијама када су истовремено припаднице/и националних мањина (посебно ромске мањине), као и других иначе маргинализованих и традиционално дискриминисаних група, као што су нпр. особе са инвалидитетом, самохране мајке, незапослена лица и сл. Потребне су мере законског, подзаконског и политичког карактера за спречавање дискриминације по више основа.

4.4.3. Општи циљ

Усклађивање правног оквира са међународним стандардима. Спречавање кршења забране дискриминације према ЛГБТ особама, кроз уставне, законодавне, регулаторне реформе као и доношење стратешких документа. Укидање или смањење дискриминаторских пракси према ЛГБТ особама у различитим областима. Обезбеђење услова за спровођења Закона о забрани дискриминације у делу који се односи на дискриминацију ЛГБТ особа. Промена јавних политика у одређеним областима које могу да буду извор дискриминације ЛГБТ особа. Институционална заштита ЛГБТ особа од јавног и приватног насиља, нарочито у области рада и запошљавања, здравственог и социјалног система, личног и породичног живота, образовања, спорта и др. Промена традиционалног, негативног стереотипа о ЛГБТ особама. Спречавање и кажњавање говора мржње и физичких напада на ЛГБТ особе. Унапређивање статуса и положаја ЛГБТ особа.

4.4.4. Мере

¹³⁴ Иницијални семинар Савета Европе и Канцеларије за људска и мањинска права ВРС одржаном 13. децембра 2012. године, од стране више учесница/ка, је указано на повећани ризик бескућништва ЛГБТ особа одбачених од стране својих породица.

1) Хармонизовати постојећи правни оквир са стандардима спречавања дискриминације ЛГБТ особа садржаним у Уговорима и директивама Европске уније и другим међународним документима;

2) Обезбедити пуно остваривање права на мирно окупљање у отвореном и затвореном простору ЛГБТ особама, кроз обезбеђење механизма заштите учесника таквих окупљања и превентивно деловати у правцу идентификовања потенцијалних безбедносних претњи и њиховог отклањања;

3) У креирању будућих и измени постојећих закона који у себи садрже антидискриминационе одредбе, треба утврдити да се као једно од личних својстава обавезно „препозна” сексуална оријентација и родни идентитет;

4) Унапредити положај трансполних особа кроз измене и допуне већег броја закона (Закона о матичним књигама, Породичног закона, Закона о пензијско инвалидском осигурању, Закона о основама система образовања и васпитања, Закона о раду и итд.), и прописати ефикасне процедуре у вези са променом имена и пола трансполних особа или их регулисати посебним законом, или сва питања правног статуса трансродних (укључујући и трансполне особе) регулисати посебним законом (уз уважавање принципа правног континуитета и идентитета, права и дужности трансполне особе и релевантности новостеченог пола);

5) Наставити континуирано праћење садржаја уџбеника и другог наставног допунског материјала за основне и средње школе и универзитете, ради елиминације могућих дискриминативних садржаја који се односе на сексуалну оријентацију и родни идентитет;

6) Сузбијати дискриминаторске праксе према ЛГБТ особама у свим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације ЛГБТ особа са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман, ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

7) Обезбедити обуку и системску едукацију државних службеника и запослених у јавном сектору за примену антидискриминационих прописа о сексуалној оријентацији и родном идентитету и за додатно сензибилисање у раду са ЛГБТ особама (у образовању, здравству, полицији и другим областима);

8) Размотрити могуће измене у области породичног и наследног права, којим би истополним партнерима било признато право на регистровано партнерство/грађанску заједницу и регулисало право на законско наслеђивање;

9) Обезбедити привремено збрињавање ЛГБТ особа које су због осуде околине услед свог личног својства одбачени од породице и окружења;

10) Спречити ширење, промовисање и подстицања мржње и друге нетрпеливости према ЛГБТ особама, било да су учињени на јавним скуповима, путем медија и интернета, кроз графите мржње и на друге начине;

11) Афирмисати културу толеранције код широког круга грађана према ЛГБТ особама и унапредити дијалог између цивилног друштва и државних органа у правцу побољшања положаја ЛГБТ особа и постизања равноправности у складу са стандардима утврђеним постојећим правним оквиром;

12) Подстицати и афирмисати ЛГБТ културу и друге активности које оснажују ЛГБТ заједницу, њену позитивну видљивост и друштвену инклузију.

4.4.5. Посебни циљеви

4.4.5.1. Слобода мирног окупљања, слобода изражавања, и политичка и друштвена партиципација ЛГБТ особа

Омогућавање одржавања јавних манифестација у складу са позитивним прописима, уз осигурану безбедност учесника пре, за време и после самог догађаја. Предузимање мера превентивних и заштитних мера ради постизања безбедности учесника мирних јавних скупова у корист људских права лезбејки, гејева, бисексуалних и трансродних особа од било каквих покушаја незаконитог ометања или спречавања ефективног уживања њиховог права на слободу изражавања и мирно окупљање. Превентивно деловање ради спречавања сваког покушаја претње, напада или онемогућавања организовања таквих јавних скупова. Едукација о правима ЛГБТ особа. Обезбеђење недискриминативних услова за политичку партиципацију ЛГБТ особа у политичким партијама, представничким телима, безбедносним институцијама, независним институцијама за људска права као и локалним самоуправама.

4.4.5.2. Приватни и породични живот

Разматрање измена и допуна постојећег законског оквира у области породичног и наследног права, којим би законски били регулисани партнерски односи између ЛГБТ особа, а којим би истополним партнерима било признато право на регистровано партнерство/грађанску заједницу и сходно томе, обезбеђено и право на законско наслеђивање, као и друга узајамна права и дужности. Регулисање процеса прилагођавања пола на начин који омогућава и обезбеђује што лакши и приступачнији неопходни медицински третман и легално признање стеченог пола. Заштита података о сексуалној оријентацији и родном идентитету као посебно осетљивих података о личности.

4.4.5.3. Рад и запошљавање

Недискриминативно запослење и рад код државног послодавца и у приватном сектору. Ефективна заштита од дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета приликом запослења и занимања у јавном и приватном сектору. Употреба недискриминаторног језика и понашања према особама стварне или претпостављене нехетеросексуалне оријентације као и трансродним особама. Поверљивост и заштита података о родном идентитету и сексуалној оријентацији у раду и приликом запослења. Омогућити едукације непосредно у радним амбијентима којим би се помогло да послодавци схвате потребу и начине заштите ЛГБТ популације.

4.4.5.4. Образовање

Обезбедити да се право на образовање може ефективно уживати без дискриминације на основу сексуалне оријентације, претпостављене сексуалне оријентације или родног идентитета. Посебно обезбедити заштиту права деце и младих на образовање у безбедном амбијенту, без насиља, малтретирања, друштвеног искључивања или других облика дискриминаторног или деградирајућег третмана које би било засновано на сексуалној оријентацији или родном идентитету. Кроз образовни систем подићи свест младих да су сви људи равноправни и да су ЛГБТ особе такође укључене у круг равноправних људи. Потребно је промовисање заједничке толеранције и поштовања без обзира на сексуалну оријентацију, претпостављену сексуалну оријентацију или родни идентитет. Обезбедити објективне информације у погледу сексуалне оријентације и родног идентитета у школским програмима и уџбеничком материјалу. Подршка и помоћ у настави ЛГБТ ученицима и студентима, као и заштита наставног особља од дискриминације, малтретирања, отпуштања, због стварне или претпостављене сексуалне оријентације и родног идентитета

4.4.5.5. Здравље и здравствена заштита

Подизање нивоа информисаности и свести људи, институција, омладине, медија и др. да хомосексуалност није заразна болест већ мањински варијетет људске сексуалности, те да не постоји опасност од ширења хомосексуалности тиме што ће се о тој теми говорити јавно и без предрасуда. Потребно је активно деловати у односу на дискриминаторне и противзаконите праксе да се хомосексуалност и трансродност третирају као здравствени проблем. Спречавати појаве дискриминаторских пракси које могу да доведу до дискриминације у области здравствене заштите услед сексуалне оријентације или родног идентитета. Обезбедити трансродним особама ефективан приступ службама прилагођавања пола, укључујући психолошке, ендокринолошке и хируршке стручности.

4.4.5.6. Социјална заштита

Акредитовати програме за едукацију особља ангажованог у области социјалне заштите у циљу повећања квалитета услуга пружених ЛГБТ особама. Стандардизовати социјалну услугу, која ће бити у складу са потребама ЛГБТ популације и чланова њихових породица, посебно ради спречавања њиховог бескућништва. Предузети посебне мере из области социјалног старања у погледу ЛГБТ омладине, њихове заштите од породичног насиља.

4.4.5.7. Спорт, становање и укрштена дискриминација

Потребне су законске одредбе против дискриминације и одстрањивања ЛГБТ спортиста из спортова свих нивоа, јер постојећим законским одредбама спортисти нису адекватно заштићени од дискриминације. Обезбедити да све спортске активности и објекти буду приступачни без дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета, а стадиони и друга спортска борилишта, престану да буду места масовних „дозвољених” излива хомофобије и трансфобије као облика говора мржње. Омогућити недискриминативно коришћење станова од стране ЛГБТ особа као и могућност недискриминативне правне сукцесије имовинских права без обзира на сексуалну оријентацију и родни идентитет. Спречити дискриминацију ЛГБТ особа по више основа.

4.5. Особе са инвалидитетом

4.5.1. Правни оквир

Већи број међународних докумената данас се односе на спречавање дискриминације особа са инвалидитетом. Најзначајнији од њих је Конвенција о правима особа са инвалидитетом Уједињених нација и Опциони протокол уз Конвенцију, коју је Република Србија ратификовала у мају 2009. године.¹³⁵ Пре доношења ове Конвенције од стране Генералне скупштине Уједињених нација, од посебног значаја су била Стандардна правила о изједначавању могућности за особе са инвалидитетом Уједињених нација, која нису била правно обавезујућа за државе чланице, али је постојала њихова значајна морална обавеза да их примењују. Република Србија унела је значајан део ових стандарда у Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом 2006. године. Оба документа Уједињених нација, Конвенција и Опциони протокол, садрже одребе које се односе и на обавезу државе потписнице да предузме конкретне мере на елиминацији вишеструке дискриминације жена и девојака са инвалидитетом.

Од докумената Савета Европе, чија је чланица и Република Србија од 2004. године важна је ревидирана Европска социјална повеља (члан 15) коју је 2005. године потписала некадашња Државна заједница Србија и Црна Гора, а којом је предвиђено да „особе са инвалидитетом имају право на независност, социјалну интеграцију и пуно учешће у животу друштвене заједнице”. Република Србија ратификовала је ревидирану Европску социјалну повељу у мају 2009. године. Друга важна документа Савета Европе су Препоруке о кохерентној политици за особе са инвалидитетом, као и Европски план акције за особе са инвалидитетом за период од 2006. до 2016. године.

Од докумената Европске уније који се односе на спречавање и забрану дискриминације, треба поменути Директиву бр. 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године, о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду, која такође значајну пажњу посвећује спречавању и забрани дискриминације особа са инвалидитетом (у вези са запошљавањем и радом).

На националном нивоу Народна скупштина Републике Србије је априла 2006. године усвојила Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Ради се о првом целовитом антидискриминационом пропису у земљи, који на свеобухватан начин одређује појам дискриминације особа са инвалидитетом, посебне облике дискриминације, као и посебне случајеве дискриминације према особама са инвалидитетом у појединим секторима организованог друштвеног живота, почевши од поступања пред органима јавне власти, преко запошљавања и радних односа, образовања, здравствене заштите, коришћења јавних услуга и добара, приступа јавном превозу, учешћа у удружењима грађана, до равноправности организација особа са инвалидитетом и заштите ових особа од дискриминације у брачном и породичном животу. Закон забрањује директну и индиректну дискриминацију, виктимизацију, прописује посебно тешке случајеве дискриминације и механизме судске заштите за жртве дискриминације на основу инвалидности. Почетком 2007. године, Влада је усвојила и Стратегију унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији¹³⁶

Од марта 2009. године када је Народна Скупштина Републике Србије усвојила и општи Закон о забрани дискриминације, одредбе о механизмима заштите од дискриминације, које су усклађене са највишим европским стандардима у овој области, стоје на располагању и особама са инвалидитетом. приступа јавном превозу, учешћа у удружењима грађана, до равноправности

¹³⁵ Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом „Службени гласник РС” – Међународни уговори”, број 42/09.

¹³⁶ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом „Службени гласник РС”, број 1/07.

организација особа са инвалидитетом и заштите ових особа од дискриминације у брачном и породичном животу.

Влада је донела и Стратегију унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији од 2007. до 2015. године, која је значајна и са становишта спречавања дискриминације.

Значајни помаци у области рада и запошљавања, учињени су 2009. године, усвајањем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, који у великој мери прати одредбе поменуте Конвенције. Законом је омогућено да се примени принцип инклузивности приликом запошљавања особа са инвалидитетом, кроз увођење система квота, којим се утврђују обавезе послодавца да запосле особе са инвалидитетом или помажу процес запошљавања ових особа кроз неколико различитих модалитета.

У међувремену, донети су или измењени и други закони у појединим областима који су од значаја за унапређивање положаја особа са инвалидитетом, и спречавању дискриминације ових лица, као на пример, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о социјалној заштити, Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању и др. а на основу њих је донет затим и читав низ подзаконских општих аката.

4.5.2. Опис стања

У области образовања донет је Закон о основама система образовања и васпитања (2009. године). Овим законом у Републици Србији је уведено инклузивно образовање и онемогућено искључивање деце из редовног образовног система на основу личног својства, док одлуку о избору школе коју ће дете похађати доносе родитељи.¹³⁷ Нови Закон о социјалној заштити из 2011. године, увео је читав низ новина које су од значаја за особе са инвалидитетом: његов циљ је стварање једнаких могућности за самостални живот и подстицање социјалне укључености особа са инвалидитетом, проширен је круг корисника права на туђу негу и помоћ, подршку родитељима који брину о својој деци са сметњама у развоју, а уведен је и низ нових услуга за ова лица која треба да пруже јединице локалне самоуправе укључујући и иновативне услуге становања уз подршку и персоналне асистенције.

Проблем који значајно доприноси дискриминацији особа са инвалидитетом је питање приступачности. Иако Закон о забрани дискриминације и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом изричито забрањују дискриминацију особа са инвалидитетом у погледу коришћења јавних објеката и површина, као и јавних услуга, постоји потреба измене постојећих посебних закона и подзаконских аката у овој области, нарочито аката јединица локалне самоуправе, али и израда нових законских текстова. Притужбе Повернику за заштиту равноправности на дискриминацију у овој области према особама са инвалидитетом су честе. Велики број школа је неприступачан,¹³⁸ 91% полицијских управа (у којима се добијају и лична документа) је неприступачно, а пример који илуструје ситуацију у овој области је Годишњи

¹³⁷ Упореди: Закон о основама система образовања и васпитања „Службени гласник РС”, бр. 72/09 и 52/11, чл. 6. и 96.

¹³⁸ Према достављеним подацима Министарства просвете, науке и технолошког развоја, одређени напредак устварен је у области високог образовања и у студентским центрима, али тек у будућности тек треба очекивати да сличне активности буду предузете у основним и средњим школама.

извештај о раду центара за социјални рад за 2011. годину (преко којих се остварује велики број материјалних накнада и остварују права на коришћење услуга социјалне заштите) у коме се наводи да од 160 центара за социјални рад у Републици Србији, рампе на улазу има само 16%, рукохвате 15,5%, приступачно приземље 29%, лифт постоји у 0%, центара, приступачан тоалет има 14%. У погледу појединих категорија особа са инвалидитетом намеће се и обавеза усвајања нових законских прописа као што су закон о употреби пса-водича и закон који би глувим и наглувим лицима омогућио употребу знаковног језика у комуникацији са другима у свим сферама јавног живота, на пример у поступцима пред органима јавне власти, у коришћењу здравствених услуга, у образовању, и сл.

Доношењем Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, пружена је могућност да се позивањем на одредбе овог закона решавају проблеми у вези са приступом особама са инвалидитетом зградама у којима су смештени судови и други органи пред којима се воде поступци у којима су они учесници. Наиме, проблем који погађа особу са телесним инвалидитетом у било ком поступку у коме има својство учесника, јесте проблем физичког приступа згради, како би уопште могла да учествује у поступку. Међутим Закон о парничном поступку, Закон о кривичном поступку и Закон о управном поступку, не предвиђају обавезу да се суђење или саслушање пред органом управе одржи ван зграде суда или другог органа јавне власти ако је странка особа са инвалидитетом која, услед неприступачности места на коме се процес води, није у могућности да присуствује поступку. Процесни закони познају само могућност да се суђење одржи ван зграде суда. У практичној примени, ово значи да се проблем решава од случаја до случаја, као и то да је странка принуђена да плаћа трошкове изласка суда или органа управе на лице места. Значајни проблем, представља и чињеница да ниједан процесни закон не познаје појам особа са инвалидитетом и не регулише њихова права или коментарише њихов специфичан положај и потребе, што доводи до проблема у пракси који се решавају или широким тумачењем закона или позивањем на добру вољу уместо права.

Закон о социјалној заштити увео је читав низ новина, које би требало да унапреде положај особа са инвалидитетом у овој области. У сфери материјалних давања проширен је круг корисника додатка за помоћ и негу другог лица и предвиђено да право на сталну месечну накнаду за родитеља који најмање 15 година непосредно негује дете које је остварило право на увећани додаток за помоћ и негу другог лица. Закон се такође базира на концепту система услуга, уводи плурализам пружаоца услуга које се обезбеђују у локалној заједници што би требало да помогне процес деинституализације, и нова права за кориснике да учествују у процени свога стања и доношењу одлука и право на слободан избор услуга. Међу групама нових услуга налазе се и услуге социјалне заштите за развој потенцијала корисника за самосталан живот у заједници. Међутим, споро тече процес усвајања подзаконских аката, а како констатује и Извештај Европске Комисије о напретку Републике Србије за 2012. годину расположивост социјалних услуга у заједници у читавој земљи је и даље ограничена. Посебан изазов представља чињеница да је финансирање већег броја услуга из домена социјалне заштите (као нпр. лични пратиоци за децу или сервис персоналне асистенције као једна од услуга за самостални живот особа са инвалидитетом), пребачено на локалне самоуправе које често немају довољна финансијска средства а недостају им и стручна знања потребна за организовање оваквих сервиса у локалним срединама где особе са инвалидитетом живе. Треба међутим напоменути, да Закон о социјалној заштити (чл. 207) порписује да се кроз наменске трансфере обезбеђују финансијска средства локалним самоуправама из буџета Републике за равој ових услуга на локалном нивоу. Изазов је такође и стање у центрима за социјални рад, преко којих се остварују ова права, који су, како је наведено, у великој мери неприступачни за особе са инвалидитетом и у којима летак о правима корисника постоји само у 28%, а за слепе особе нигде не постоји, а огласне табле за кориснике има само 14%, центара. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици

Србији од 2007. до 2015. године, предвиђа шеснаест посебних циљева и читав низ мера за остваривање сваког од њих. У пракси међутим, значајан део мера за остваривање предвиђених циљева тек треба достићи јер од њеног доношења до данас није усвојен оперативни Акциони план и опредељена конкретна средства за његово спровођење.

Особе са инвалидитетом које припадају и другим маргинализованим друштвеним групама често се у пракси сусрећу са дискриминацијом по више основа (тзв. „вишеструком” дискриминацијом). То је пре свега случај са: женама са инвалидитетом; децом и младима са инвалидитетом; особама са инвалидитетом припадницима националних мањина и избеглим и интерно расељеним лицима са инвалидитетом.

Жене са инвалидитетом трпе вишеструку дискриминацију како услед свог инвалидитета, тако и због друштвених стереотипних улога мушкараца и жена генерално. Оне се и теже школују, запошљавају, за обављање истог посла добијају мању накнаду и чешће су жртве породичног насиља у односи на жене без инвалидитета. Деца и млади са инвалидитетом представљају посебно осетљиву групу. Законом о социјалној заштити предвиђено је да се дете млађе од три године, осим у изузетним ситуацијама, не смешта у институције социјалне заштите¹³⁹ али дискриминаторска пракса „из породилишта у институцију” још увек није прекинута. Пратећи сервиси подршке инклузивном образовању и равноправном укључивању деце и младих са инвалидитетом у живот заједнице, још увек су недовољно развијени и нису адекватно утврђени у буџетима локалних самоуправа. Неадекватно схваћени инклузивни програми усмеравају финансијска средства на посебне програме и дневне боравке у којима се деца са инвалидитетом одвајају од већинске дечије популације и неретко групишу по типу инвалидитета. Према мишљењу удружења грађана која се баве промоцијом, унапређивањем и заштитом права особа са инвалидитетом, дневни боравци, као облик „издвајања”, нису у складу са принципом инклузије. Мишљење министарства рада, запошљавања и социјалне политике, с тим у вези је потпуно супротно, те ово питање треба на стручној основи да буде разрешено у будућности између једне и друге стране.¹⁴⁰ Такође, још увек изостају истински инклузивни културни, образовни и рекреативни програми којима се деца и млади са инвалидитетом равноправно укључују у вршњачке групе и живот заједнице. Особе са инвалидитетом припадници националних мањина такође се срећу са вишеструком дискриминацијом при остваривању права на социјалну и здравствену заштиту, запошљавање, учешће у културном животу заједнице, у поступцима пред органима власти и пружању јавних услуга. Најскривенију групу особа са инвалидитетом чине особе са инвалидитетом у популацији избеглих и интерно расељених лица. Њихов број није доступан, о њима не постоје никакви подаци односно базе података и често остају „невидљиви” у програмима који се односе на ову групу лица, нису укључени у успостављању специјализованих сервиса за особе са инвалидитетом те најчешће остају зависни од чланова породице што их спречава у осамостаљивању.

Посебну групу у оквиру особа са инвалидитетом чине особе са интелектуалним тешкоћама. Она се додатно срећу са специфичним проблемима, нпр. са лишавањем пословне способности (и последицама доношења такве одлуке)¹⁴¹, и смештањем у одређене установе које је често доживотно. Истраживања показују да чак 55% особа са интелектуалним тешкоћама у

¹³⁹ Закон о социјалној заштити „Службени гласник РС”, број 24/11, члан 52, ст. 2. и 3.

¹⁴⁰ Коментар Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, бр. 011-00-00132/2013, од 14. марта 2013. године, у вези са Другом радном верзијом Стратегијом борбе против дискриминације, стр. 4-5

¹⁴¹ О овом проблему опширније: Заштитник грађана, *Извештај Заштитника грађана за 2011. годину*, стр. 68.

институцијама борави дуже од десет година.¹⁴² Такође, када суд одлучује у ванпарничном поступку о одузимању пословне способности, у 93,93 случајева, долази до потпуног лишења пословне способности, док до делимичног лишења долази само у 6.08% случајева. Један од озбиљних порпуста у поступку лишавања пословне способности, на које је указао и Европски суд за људска права, јесте несаслушање странке о чијој се пословној способности одлучује. Посебно забрињавају случајеви да установе (центри за социјални рад), саветују родитеље особа са интелектуалним инвалидитетом да иницирају поступак потпуног лишења пословне способности за своје дете, а да им се при том не укажу на последице потпуног лишења, нити на могућност само делимичног лишења пословне способности.¹⁴³

4.5.3. Општи циљ

Усклађивање правног оквира са међународним стандардима. Спречавање кршења забране дискриминације према особама са инвалидитетом, кроз обезбеђење пуног спровођења Закона о забрани дискриминације особа са инвалидитетом и Закона о забрани дискриминације и укидање дискриминаторских пракси према особама са инвалидитетом. Праћење и спровођење Међународне Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији од 2007. до 2015. године, са нагласком на оне циљеве који би довели до поштовања уставних и законских гаранција забране дискриминације особа са инвалидитетом. Утврдити интегрални систем мера за унапређивање положаја особа са инвалидитетом, нарочито оних који су изложени вишеструкој дискриминацији.

4.5.4. Мере

1) Унапредити спровођење међународних уговора које је Република Србија ратификовала, а односе се на забрану дискриминације особа са инвалидитетом и хармонизовати постојећи правни оквир са стандардима садржаним у директиви Европске уније 2000/78/ЕС од 27. новембра 2000. године, о општем оквиру за једнако поступање са грађанима приликом запошљавања и на раду;

2) Обезбедити примену и спровођење Закона о забрани дискриминације, Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и других закона од значаја за равноправност особа са инвалидитетом;

3) Унапређивати постојећи законодавни оквир спречавања дискриминације особа са инвалидитетом сходно потребама утврђених у пракси и усвојити неопходне подзаконске акте;

4) Пратити реализацију постојеће стратегије и акционог плана који се односе на положај особа са инвалидитетом и обезбедити њихову пуну примену и радити на усвајању и спровођењу локалних акционих планова за особе са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе;

5) Сузбијати дискриминаторске праксе према особама са инвалидитетом у свим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације особа са инвалидитетом са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман и заштитници грађана јединица локалне самоуправе (тамо где су они основани), ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

¹⁴² Склоњени и заборављени: Сегрегација и занемаривање деце са сметњама у развоју и одраслих особа са интелектуалним тешкоћама у Србији, Београд,

¹⁴³ Упореди: СИПРУ студија, Лишавање пословне способности, рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом, Београд, април 2013.

6) Обезбедити ширење информација о поступцима дискриминације према особама са инвалидитетом, кроз подизање свести о људским правима особа са инвалидитетом, едукацијама, јачањем капацитета професионалаца и запослених у различитим областима и спровођењем информативних кампања против дискриминације и стигматизације ових особа;

7) При лишавању пословне способности особа са интелектуалним инвалидитетом, обезбедити поступање у складу са ставовима исказаним у пресудама Европског суда за људска права (обезбедити остваривање права на саслужање, права на приступ суду, права на правично суђење и др) и унапредити рад центара за социјални рад у вези са њиховом улогом у примени института лишавања пословне способности;

8) Предузети активности за спречавање и отклањање случајева дискриминације вишеструко дискриминисаних група особа са инвалидитетом, нарочито жена, деце, младих и старих особа са инвалидитетом, припадника националних мањина и избеглих и расељених лица и ускладити их са општим мерама за спречавање дискриминације сваке од ових посебних група.

4.5.4. Посебни циљеви

Промена јавних политика у одређеним областима које могу да буду „извор дискриминације” особа са инвалидитетом, нарочито у областима рада, запошљавања и стручног оспособљавања, личног статуса и породичног живота, злостављања и занемаривања образовања, социјалне и здравствене заштите, пружању услуга и коришћењу јавних површина, афирмисању учешћа особа са инвалидитетом у политичком и јавном животу као и приступу правди особа са инвалидитетом. Унапређивање статуса и положаја особа са инвалидитетом, посебно група које истовремено припадају и другим мањинским групама изложеним дискриминацији: женама, деци, избеглим и расељеним лицима, националним мањинама.

4.5.4.1. Рад, запошљавање и професионална рехабилитација

Обезбедити услове за спречавање дискриминације особа са инвалидитетом у области рада и запошљавања, како у јавном, тако и у приватном сектору, нарочито у погледу спречавања различитог третмана у односу на друга запослена лица услед њиховог личног својства. Обезбедити доследну и потпуну примену (спровођење) Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Кроз измену Закона, обезбедити особама са инвалидитетом запошљавање на „отвореном“ тржишту, пошто је пословна способност услов за запошљавање, а у великом броју случаја ове особе су потпуно лишене пословне способности, што их онемогућава да заснују радни однос. Континуирано обезбедити и увећавати одређена буџетска средства за подстицај запошљавању особа са инвалидитетом, као и њиховог стручног оспособљавања. Обезбедити развој политике запошљавања и одговарајућег професионалног оспособљавања особа са инвалидитетом. Обезбедити физичке и архитектонске и техничке услове за приступ радним местима особама са инвалидитетом приступачне информације и комуникације, јавни превоз, одговарајуће сервисе подршке као што су нпр. радни асистенти или персонални асистенти. Подстицати пријављивање особа са инвалидитетом Националној служби за запошљавање. Смањити број евидентираних особа са инвалидитетом код Националне службе за запошљавање, кроз њихово активно запошљавање. Спровести процену услова живота и запошљавања избеглих и расељених особа са инвалидитетом како би се идентификовале вештине и способности и створили услови да особе са инвалидитетом самостално стичу неопходне приходе за живот.

4.5.4.2. Лични статус и приватан и породични живот

Променити дискриминаторске праксе у вези са личним и породичним животом особа са инвалидитетом, кроз подизање свести о правима особа са инвалидитетом на сексуалност, оснивање породице и рађање деце и кроз афирмацију примера добре праксе. У погледу личног статуса, извршити законодавну реформу у области лишавања пословне способности особа са инвалидитетом и обезбедити алтернативна решења која се односе на њихов лични статус. Обезбедити услове да породично окружење буде примарно и најбоље решење за особу са инвалидитетом уз снажну подршку процесу њихове деинституционализације и континуирани развој, унапређивање и обogaћивање подршке породицама деце са инвалидитетом и сметњама у развоју. Обезбедити сервисе подршке за жене са инвалидитетом, које желе да оснују породицу, да рађају и подижу децу. Обезбедити буџетска средства за програме и услуге подршке за жене и децу са инвалидитетом који имају искуство насиља у породици.

4.5.4.3. Образовање

Пратити напредак у области инклузивног образовања и примене Закона о основама система образовања и васпитања, анализирати проблеме и недостатке за његову доследну примену и предузимати мере за измену и унапређење одговарајућег законодавног оквира како би се недостаци отклонили, као и обезбедити да се у даљем развијању законодавства у области образовања (закони о основном и средњем образовању) и даље следе принципи инклузивног приступа. Подстицати наставак образовања особа са инвалидитетом у складу са њиховим могућностима. Подржати особе са инвалидитетом при избору образовних профила у циљу њиховог запошљавања и пуне социјалне укључености, ради постизања њихове самосталности, личног развоја и активног живота у свим областима. Осигурати 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 националном и локалном нивоу). Наставити са отклањањем архитектонске, информацијско-комуникацијске и других баријера у васпитно-образовним установама, обезбедити разумна прилагођавања за ученике и студенте са инвалидитетом, осигурати одговарајуће финансијске, техничке и људске ресурсе за ефективну инклузију у образовном систему, укључујући ангажовање квалификованих педагошких асистената. Кроз измену постојећег законског оквира, решити проблеме приступачности учбеника и других наставних средстава слепим и слабовидним особама, што представља значајну препреку њиховом образовању и додатном усавршавању. Развијати инклузивне програме неформалног образовања (који подразумевају равноправно учешће деце са и без инвалидитета). Обезбедити да избегла и расељена деца са инвалидитетом имају пун и једнак приступ образовном систему односно инклузивном образовању

4.5.4.4. Социјална и здравствена заштита

Унапредити критеријуме за остварење права на туђу негу и помоћ за све особе са инвалидитетом. Пружити већу подршку родитељима који брину о својој деци са сметањама у развоју кроз анализу могућности за измену Закона о социјалној заштити, којим би био обезбеђен правни оквир да родитељ/старалац детета („родитељ неговатељ”) коме је због болести, инвалидитета или тешкоћа у развоју неопходна непрекидна родитељска нега, примао посебну накнаду у висини минималне зараде у Републици Србији. Пратити доношење и спровођење подзаконских аката јединица локалне самоуправе који се односе на пружање услуга. Унапредити сервисе и услуге који би омогућили самосталан живот особа са инвалидитетом, посебно када су жене и деца у питању.

Предузети мере како би локалне самоуправе доследно извршавале законске обавезе пружања услуга на локалном нивоу, нарочито услуге у локалној заједници и услуге подршке за самостални живот, посебно помоћ у кући, лични пратилац за децу и персоналне асистенције.

Унапредити степен здравствене заштите особа са инвалидитетом, са посебним фокусом на жене са инвалидитетом. Идентификовати број особа са инвалидитетом у популацији избеглих и интерно расељених лица, као и степен укључености у постојеће сервисе и услуге намењене како избеглим и расељеним лицима, тако и особама са инвалидитетом, са посебним фокусом на домаћинства у руралним срединама, те обезбедити приступ редовним сервисима за све избегле и расељене особе са инвалидитетом и обезбедити приступачност смештаја обзиром да у Републици Србији део расељених лица и даље живи у колективном смештају, повећати приступ здравственим сервисима укључујући сервисе за ментално здравље, развити теренску негу и програме кућне посете и унапредити прописе о обезбеђивању ортотичких и протетичких помагала.

4.5.4.5. Коришћење јавних објеката и површина

Предузимањем активних мера обезбедити примену Закона о забрани дискриминације и Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом у погледу коришћења јавних објеката и површина, као и јавних услуга, уз измену постојећих закона и подзаконских аката у овој области. 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. Пратити доношење и спровођење подзаконских аката јединица локалне самоуправе који се односе на коришћење објеката и површина за особа са инвалидитетом и донети 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. Усвојити законе којим би слепим и слабовидим особама било омогућено коришћење пса-водича и којим би се омогућила глумим и наглумим лицима употреба знаковног језика у јавној сфери, нпр. у поступцима пред органима власти, у коришћењу здравствених услуга, у образовању, обезбедити информације лаке за разумевање за особе са интелектуалним инвалидитетом, обезбедити да називи на објектима важнијих државних институција буду доступни на Брајевом писму, обезбедити законске механизме за признавање факсимила као начин постписивања једног броја особа са инвалидитетом и сл.

4.5.4.6. Приступ правди и обезбеђење информација

Извршити реформу процесног законодавног оквира (процесних закона) у Републици Србији, у којима би, посебну пажњу требало посветити статусу особа са инвалидитетом у судским поступцима и другим поступцима пред органима власти, чиме би им био обезбеђен недискриминаторни приступ правди. Обезбедити одговарајуће информације особама са инвалидитетом о њиховим правима и упознати их са мерама које су им на располагању за остварење права. Укључити особе са инвалидитетом у информативне кампање против дискриминације и стигматизације са циљем подизања нивоа свести друштва о проблемима и дискриминацији са којима се суочавају особе са инвалидитетом.

4.5.4.7 Учешће у политичком и јавном животу

Потребно је обезбедити услове који ће омогућити особама са инвалидитетом да равноправно учествују у јавном и политичком животу, посебно услове за учешће у политичким партијама и свим нивоима државне власти као и пуно учешће у креирању, спровођењу и праћењу јавних политика на свим нивоима у складу са обавезом државних органа да воде политику једнаких могућности. Посебну пажњу треба обратити на стварање могућности за реализацију општег бирачког права особа са инвалидитетом, које подразумева и обезбеђивање притупачности на бирачким местима и приступачне информације и изборне материјале, у складу са потребама особа са инвалидитетом различитих врста инвалидности.

4.6. Старије особе

4.6.1. Правни оквир

На универзалном и европском плану, још увек не постоји Конвенција која је потпуно посвећена људским правима и достојанству старијих. И поред овог недостатка, постоје одређени инструменти људских права и универзални међународни документи који се појединим одредбама односе и на „старије”. Универзална декларација о људским правима из 1948. године, иако старије особе не помиње експлицитно, препознаје право свих на сигурност и „у случају незапослености, болести, инвалидности, када су жене удовице, старости”.¹⁴⁴ Поред тога старије особе се помињу у три од девет кључних међународних уговора којима се уређују питања људских права. Конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица експлицитно забрањују дискриминацију на основу година старости.¹⁴⁵ Старије особе се помињу у Конвенцији о забрани свих облика дискриминације жена¹⁴⁶ и Конвенцији о правима особа са инавалдитетом.¹⁴⁷

Питања и проблеми са којима се сусрећу старије особе обухваћени су и Мадридским међународним планом акције о старењу (2002) и Регионалном стратегијом његове примене донетим од стране Економске комисије Уједињених нација за Европу Почетком 2010. године Саветодавни комитет Савета за људска права Уједињених нација израдио је радни документ о „неопходности увођења приступа заснованог на људским правима и ефективног механизма Уједињених нација за људска права старијих”, који сугерише међународни уговор, као оквир за стандарде и као основу за извештавање или механизме супервизије. У јулу 2011. године, Генерални секретар је поднео Извештај Генералној скупштини, у коме се фокус ставља на људска права старијих и идентификују четири главна изазова са којима се стари суочавају, када су у питању њихова људска права: (1) дискриминација, (2) сиромаштво, (3) насиље и злостављање и (4) недостатак специфичних мера и услуга.

Устав Републике Србије не помиње старије особе као посебну друштвену групу, али је старост препозната као лично својство у члану који се односи на забрану дискриминације.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Упореди: *Универзална декларација о људским правима*, 1948. године, чл. 2. и 25.

¹⁴⁵ Конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица, чл. 7. и 11. Напомена: Ову Конвенцију је потисала СРЈ али она још увек није ратификована.

¹⁴⁶ *Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена* „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 11/81; члан 11.1

¹⁴⁷ *Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом* „Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09, чл. 25.2. и 28.2.б

¹⁴⁸ Устав Републике Србије, члан 21.

Закон о забрани дискриминације, као посебан случај дискриминације издваја дискриминацију на основу старосног доба. Њиме се изричито предвиђа да старије особе 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. Закон о забрани дискриминације у каснијим одредбама, још конкретније говори о дискриминацији у односу на здравствено стање и наглашава да је дискриминација, ако се лицу, или групи лица, због њихових личних својстава (па и због година старости) неоправдано поставе посебни услови или одбије пружање здравствених услуга, одбије постављање дијагнозе и ускрате информације о тренутном здравственом стању, предузетим или намераваним мерама лечења или рехабилитације, као и узнемиравање, вређање и омаловажавање током боравка у здравственој установи.¹⁴⁹

Влада Републике Србије, донела је три значајне стратегије које се, непосредно, или у појединим својим деловима, односе на старије особе: Стратегију за смањење сиромаштва (2003. године која је истеклом 2008. године престала да важи), Националну стратегију о старењу (од 2006. до 2015. године)¹⁵⁰ и Стратегију социјалне заштите (од 2006. до 2012. године).¹⁵¹ На локалном нивоу, према информацијама Сталне конференције градова и општина, у 79 градова/општина у Србији¹⁵² усвојене су локалне стратегије развоја социјалне заштите, од којих поједине важе и до 2015. године, и све су препознале старе, као једну од три осетљиве групе приоритетне за решавање њихових проблема.

Такође, треба напоменути, да је Националним акционим планом запошљавања за 2013. годину предвиђена реализација активни усмерених ка подстицању запошљавања старијих, уз даљу сензибилизацију актера тржишта рада о концепту активног старења, односно запошљавању старијих лица на основу примене Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање (чл. 45) и Уредбе о подстицању запошљавања.

4.6.2. Опис стања

4.6.2.1. Положај старих и неопходност одређивања појма „стари”

У Републици Србији, у укупној популацији становништва, све већи је удео старијих особа. Према Попису становништва из 2011. године, у Републици Србији је било 1.250.316 лица која су имала 65 и више година, што је 17,40% од укупне популације. Просечна старост становништва у Републици Србији је веома висока и износи 42,2 године.¹⁵³ Процес демографског старења наставиће се и у непосредној будућности. Међу старијим лицима распрострањено је сиромаштво и социјална искљученост, а услови становања и струкура потрошње лошији су у поређењу са осталом популацијом. Измењена демографија и проблематика старијих намећу велике изазове за социјалну и здравствену заштиту, као и за пензиони систем.

Повећан број старијих особа увећава потребу да се одговори на специфичне изазове у поштовању њихових људских права. На пример, старији могу бити посебно осетљиви, када је у питању сиромаштво, лошије здравствено стање, занемаривање, које у не малом броју случајева

¹⁴⁹ Упореди: Закон о забрани дискриминације „Службени гласник РС”, бр. 22/09, чл. 23. и 27.

¹⁵⁰ Национална стратегија о старењу (од 2006. до 2015. године), Сајт Владе Републике Србије, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

¹⁵¹ Стратегија социјалне заштите „Службени гласник РС”, број 108/05

¹⁵² Подаци преузети са веб-презентације Сталне конференције градова и општина на дан 23. децембра 2012. године: <http://strategije.skgo.org/>

¹⁵³ Подаци Републичког завода за статистику.

резултира неким обликом злостављања и/или насиља, које се најчешће дешава у породици. Разлози најчешће проистичу из уверења да су старији оптерећење за друштво и да не доприносе заједници, и/или да њихов допринос није довољно вредан ни за породицу, ни за заједницу, што су прерасуде и предуслов дискриминације.

И сам појам „старији” као осетљива друштвена група није јединствено дефинисан у различитим законима који се на њих односе. У Закону о здравственој заштити сви старији од 65 година имају право на бесплатну здравствену заштиту без обзира на основ осигурања док према Закону о пензијском и инвалидском осигурању старосна граница за одлазак мушкараца у пензију је 65, а жена 60 година и четири месеца за 2013. годину и сваке године се иста помера за четири месеца. Ту старосну границу прати и Закон о социјалној заштити. Треба напоменути да старије особе не чине хомогену групу. Старији мушкарци и жене старе различито и дискриминација са којом се суочавају је вишедимензионална, заснована не само на годинама већ и на другим факторима као што су род, етничко порекло, место живљења, степен писмености.

4.6.2.2. Поштовање правног оквира, потреба за његовим даљим унапређивањем и фактичко стање у појединим областима

У Републици Србији, нема „кровног” закона, који би на општи начин повезао бројне одредбе посебних закона који се односе на старије особе, укључујући и оне које се односе на забрану дискриминације ове осетљиве друштвене групе. Специфични проблеми са којима се сусрећу старија лица као значајан део популације у Републици Србији, отвара и проблеме дискриминације ове групе лица.

У вези са правним оквиром, на овом месту ћемо поменути законе који се односе на остваривање бирачког права, а који се непосредно и посредно односе и на остваривање бирачког права старих. Закон о јединственом бирачком списку и Упутство за спровођење Закона о јединственом бирачком списку („Службени гласник РС”, број 15/12) омогућио бирачима да гласају и према месту боравишта у земљи, ако се на дан избора не налазе у месту пребивалишта. На овај начин олакшава се бирачима, па самим тим и старијим особама, да остваре своје бирачко право, уважавајући при томе њихове личне, здравствене, професионалне и друге потребе. Тако, тачком 8. Упутства, а у вези члана 15. Закона прописано је уписивање податка да ће бирач на изборима за народне посланике Народне скупштине, односно за избор председника Републике гласати према месту боравишта у земљи (изабрано место гласања), по поднетом захтеву грађанина, врши на основу решења општинска, односно градска управа на чијој територији бирач има боравиште у земљи (изабрано место гласања). По доношењу решења да ће бирач на предстојећим изборима гласати према месту боравишта и упису тог податка у бирачки списак, бирач се уписује и у извод из бирачког списка по месту његовог пребивалишта, односно уписује се у извод из бирачког списка према месту боравишта.

Поред тога, одредбама чл. 72. и 72а Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/00, 57/03 – УСРС, 72/03 – др. закон, 18/04, 85/05 – др. законик, 101/05 – др. закон, 104/09 – др. закон, 28/ 11 – УС и 36/ 11) прописано је да бирач који није у могућности да на бирачком месту лично гласа (слепо, инвалидно или неписмено лице) има право да поведе лице које ће уместо њега, на начин које му оно одреди, испунити листић, односно обавити гласање односно да бирач који није у могућности да гласа на бирачком месту (немоћно или спречено лице) може, најкасније до 11 часова на дан гласања, обавестити бирачки одбор о томе да жели да гласа.

Више налаза и студија указује да у Републици Србији постоји дискриминација на основу старосног доба. Тако на пример, студија „Старији радници – неки на послу, а неки ни посла ни пензије”, показује да од милион незапослених у Републици Србији, више од 190.000 су старији од 50 година. Међу њима је више од 120.000 незапослених жена, у 50-им годинама. У Студији се наводи да је генерација између 40-50 године поднела највећи терет транзиције и економских потреба и да она чини више од половине отпуштених радника.¹⁵⁴

Најчешћи облик дискриминације на основу старосног доба је недоступност радног места за грађане старије од 50 година. Ради се о дискриминацији у четири подручја тржишта рада. Прво подручје је већ поменуто (губитак посла у процесу транзиције и реструктурирања предузећа). Друго је отежано запошљавање ове групе радника који су без посла, а имају претходно радно искуство од најмање 15 а често и знатно више година. треће, мала је понуда програма за усавршавање старијих радника и, коначно, четврто у привредним субјектима (предузећима и другим организацијама) се често врши притисак да се старији радници што пре пензионишу, како би се ослободила радна места за младе. Евидентирани су случајеви да старији остају без посла годину до две дана пре пензионисања, или им се откупљује радни стаж, само да би се радно место ослободило што пре.¹⁵⁵

Када се говори о дискриминацији на основу старосног доба, она не значи увек и дискриминацију старијих, као посебно осетљиве друштвене групе. У једном случају, подносиатељка притужбе је Поверенику за заштиту равноправности навела да је дискриминисана у поступку запошљавања на основу старосног доба, јер је према расписаном конкурсном услову за заснивање радног односа био да медицинске сестре/техничари не буду старији од 35 година. Утврђено је да је послодавац, прописивањем оваквог услова у конкурсном услову, нарушио принцип једнаких могућности за заснивање радног односа у односу на особе старије од 35 година, чиме је извршена непосредна дискриминација на основу старосног доба.

Све је чешћа појава случајева дискриминације према старијим лицима у различитим областима. Она је данас нарочито честа у коришћењу јавних услуга. На пример, у пословним односима између банкарских и других сличних институција и старијих лица. Један од таквих случајева разматрала је и Повереница за заштиту равноправности, наведен је у Извештају Повереника за 2011. годину.¹⁵⁶ Подносиатељки притужбе банка није хтела да продужи уговор о позајмици на текућем рачуну, а као разлог је наведено да је старија од 67 година. Утврђено је да је банка извршила непосредну дискриминацију на основу старосног доба и упућена је препорука банци. Такође, упућена је препорука Народној банци Србије (НБС) да у оквиру својих законских овлашћења предузме одговарајуће мере ради елиминисања дискриминаторног услова горње границе старосног доба за коришћење банкарских услуга, који пословне банке прописују својим општим актима. Народна банка Србије је обавестила Повереницу да је утврдила да велики број банака (19 од укупно 33) у својим Општим условима прописује горњу старосну границу за поједине банкарске услуге, као и да је НБС упутила допис Удружењу банака Србије, а такође је и препоручила банкама да преиспитају и ревидирају Опште услове пословања, како би усагласиле своја општа акта са релевантним одредбама антидискриминаторних закона, што су поједине банке затим и учиниле.

¹⁵⁴ Михајловић С, Михајловић В, *Старији радници, - неки на послу, а неки ни посла ни пензије*, Центар за демократију, Београд, 2011. година

¹⁵⁵ Михајловић С, Михајловић В, *Старији радници, - неки на послу, а неки ни посла ни пензије*, Центар за демократију, Београд, 2011. година, стр. 85.

¹⁵⁶ Упореди: Повереник за заштиту равноправности, Годишњи извештај за 2011. годину.

У пракси, честа је појава занемаривања или злостављања старијих особа и у кругу саме породице, чиме су старији најдиректније изложени дискриминацији. Према Извештају о раду центара за социјални рад у 2011. години¹⁵⁷ евидентиране су 3.742 старије особе, које су занемарене или су у ризику од занемаривања, 3.505 са поремећеним породичним односима и 910 случајева где су стари жртве насиља. Број евидентираних случајева у 2011. години је већи од оног из 2010. године, али је сигурно да до центра за социјални рад доспева знатно мањи број случајева од стварног, у којима су стари озбиљно занемарени и дискриминисани (нпр. не располажу својим пензијама, већ то чини породица уместо њих занемарујући њихове потребе; често не располажу својим некретнинама, смештају се у дом за старе и мимо сопствене воље и др.). Приликом смештаја старије особе у дом првенствено се води рачуна о потребама чланова њене породице, као на пример, да прошире свој стамбени простор, навео је и Заштитник грађана у свом Извештају о обављеним надзорима у установама за смештај старих. Такође се наводи да „корисници имају видљиво изражен осећај напуштености од стране своје деце и других чланова породице, као и осећај одбачености, измештености из своје природне средине, неправедности чињенице да су смештени у дом за стара лица, али и о неминовности (тако је морало бити, није било другог решења)”¹⁵⁸.

У пракси, постоје и спорадични случајеви у којима су старији подложни дискриминацији и у самим установама где су смештени, као на пример, омаловажавање и вређање корисника од стране запослених.¹⁵⁹

Постојећи стандарди за отварање установа за старије се односе на техничке аспекте, односно на простор, опрему и број стручних радника, али не постоје стандарди обучености и искуства стручних радника, да би реализовали услуге неопходне корисницима тих установа за старије – непокретнима, дементнима, особама са психијатријским или другим тежим хроничним обољењима. Отуда се дешавају случајеви ускраћивања људских права старијих почев од права на приватност, на адекватну негу, на информације, на одлучивање у опцијама заштите, на притужбе, на контакте са спољашњим светом и др.

Заштитнику грађана је указано да корисник задржава пребивалиште у месту из кога долази у установу, упркос чињеници да некада и годинама живи у њој. Овај проблем пребивалишта одражава се код остваривања бирачког права, као једног од основних људских права корисника. Наиме, корисник мора да оде на бирачко место додељено на основу адресе, са које је дошао у установу. То је посебно тешко код полузависних и зависних корисника, јер они најчешће не могу да оду, па тиме и не учествују на изборима. Заштитник грађана препоручио је да је потребно „изменити постојећи Закон о пребивалишту и боравишту грађана, којим би се омогућило да се корисницима који су смештени у социјалне установе за старије особе, као адеса пребивалишта, уписује адреса установе у којој су смештени. Тиме би се подигао степен ефикасности центра за социјални рад који брине о кориснику у свим сегментима остваривања права.”¹⁶⁰

У обезбеђивању сервиса и програма подршке за старије, како би они могли самостално да функционишу у свом стану/кући/локалној заједници и да квалитетније живе, проблем је што

¹⁵⁷ Извештај о раду центара за социјални рад у Републици Србији у 2011. години, Републички завод за социјалну заштиту.

¹⁵⁸ Заштитник грађана, *Посебан извештај Заштитника грађана о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица у 2010. години*, Београд, 2011. година, стр. 72

¹⁵⁹ Заштитник грађана, *Посебан извештај Заштитника грађана о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица у 2010. години*, Београд, 2011. година, стр. 73

¹⁶⁰ Заштитник грађана, *Посебан извештај Заштитника грађана о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица у 2010. години*, Београд, 2011. година, стр. 76

сервиси/услуге не постоје у више од трећине локалних заједница. Када су у питању руралне средине, сервиси подршке не постоје у највећем броју њих. На овај начин крше се права старијих, која им се гарантују Законом о социјалној заштити, што доводи до њихове директне дискриминације. Додатни проблем је недовољна координација између сектора здравствене и социјалне заштите у обезбеђивању сервиса подршке у локалним заједницама, што проузрокује неефикасно коришћење постојећих сервиса и за последицу има мањи обухват старијих којима су такви сервиси неопходни. Тиме се највише искључују, а самим тим и дискриминишу најсиромашнији стари, нарочито они који живе у руралним срединама. То потврђује и поједина истраживања, која говоре да су најискљученији стари који живе сами или у старачким домаћинствима, из руралних подручја, који нису у пензионом систему и немају редовни извор прихода. Међу њима чак 13% нема здравствено осигурање и не користи здравствену заштиту, упркос чињеници да по Закону сви старији од 65 година имају право на бесплатну здравствену заштиту, без обзира на основ осигурања.¹⁶¹

У сектору здравствене заштите потребно је даље унапређивање програма који се односе на превенцију старих и обезбедити веће капацитете који се односе на палијативну негу коју би користио већи проценат старих. Код обољења која се најчешће јављају код особа старијих од 65 година (попут нпр. Алцхајмерове болести), приступ терапији, као и услуге смештаја и неге су недовољни. Принцип уређен подзаконским актом¹⁶² да се ортопедска помагала и санитарне справе преписују само на основу дијагнозе а не и на основу здравственог стања треба променити. На то је указао и Покрајински омбудсман: „Одредбе Правилника о медицинско-техничким помагалима Републичког завода за здравствено осигурање које третирају медицинске дијагнозе, а не здравствено стање особе су дискриминаторске, јер се у зависности од тога коју дијагнозу имају (или немају) особе са потребом за одређеним помагалом (као што су пелене) различито третирају, па је неопходно изменити ове одредбе како би сви корисници/е здравственог осигурања били равноправни.”¹⁶³ Слично је констатовао и Заштитник грађана у раније поменутом Извештају.¹⁶⁴

4.6.3. Општи циљ

Спречавање кршења забране дискриминације према старијим лицима кроз законодавне и друге реформе, спречавање и укидање дискриминаторских пракси према старијима, праћење и спровођење постојећих стратегија које могу да доведу до поштовања уставних гаранција забране дискриминације и промена јавних политика нарочито у одређеним областима које могу да буду „извор дискриминације” старијих, нарочито у областима социјалног и материјалног положаја старијих, при пружању услуга и учешћу старијих у друштвеном животу. Унапређивање статуса и положаја старијих особа.

4.6.4. Мере

1) Унапредити спровођење међународних уговора које је Република Србија ратификовала, у деловима који се односе на забрану дискриминације старих;

¹⁶¹ Упореди: Цвејић С., Бабовић М., Петровић М., Богданов Н., Вуковић О., *Социјална искљученост у руралним областима Србије*, УНДП, Београд, 2010. година

¹⁶² Републички завод за здравствено осигурање, *Правилник о медицинско-техничким помагалима која се обезбеђују из средстава обавезног здравственог осигурања* (пречишћен текст), бр. 22/08, 42/08, 106/08, 110/08 – исправка, 115/08, 120/08 – исправка, 17/10 и 22/10 – исправка.

¹⁶³ Извештај Покрајинског омбудсмана за 2010. годину, стр.104. Извештај се може пронаћи на веб адреси: http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/98/godisnji_izvestaj_PO_2010.pdf

¹⁶⁴ Заштитник грађана, *Посебан извештај Заштитника грађана о обављеним надзорима у установама социјалног старања за смештај старих лица у 2010. години*, Београд, 2011. година, стр. 76.

2) Унапредити и обезбедити примену Закона о забрани дискриминације у одредбама који се односе на старе;

3) Иницирати израду посебног кривног закона који се односи на стара лица, и утврдити и разрадити антидискриминационе клаузуле у областима које се односе на старије особе и законски одредити појам „старије особе”;

4) Унапређивати постојећи законодавни оквир у области спречавања сиромаштва и побољшања материјалног положаја старих особа, у области пружања услуга, здравствене и социјалне заштите, личног и породичног живота, и учешћа старих у друштвеном животу;

5) Пратити реализацију постојеће Стратегије и акционог плана који се односе на положај старих и обезбедити њихову пуну примену;

6) Сузбијати дискриминаторске праксе према старим особама у различитим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације старих са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман, ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

7) Посебну пажњу обратити на спречавање дискриминације вишеструко дискриминисаних група старих, а посебно старих особа са инвалидитетом, избеглих или интерно расељених старих особа, старих особа у руралним срединама, жртава насиља, и др;

8) Промовисати афирмативне акције усмерене ка старијим особама.

4.6.5. Посебни циљеви

4.6.5.1. Смањење сиромаштва и побољшање материјалног положаја старих

Иницирати рад на припреми посебног кривног закона који би се односио на старија лица, и утврдио и разрадио антидискриминационе клаузуле које се у тој области на њих односе. Пратити и обезбедити реалну имплементацију и спровођење мера утврђених Националном стратегијом о старењу у овој области до 2015. године. Континуирано обезбедити и увећавати опредељена буџетска средства за смањење сиромаштва старијих. Извршити неопходне реформе пензијског система и система социјалне заштите у циљу побољшања материјалног положаја старијих. Обезбедити минимум материјалних давања за старије који немају редовна лична примања, приходе од имовине и немају сроднике који су у могућности да их издржавају (нпр. успостављање механизма социјалних пензија). Пратити и континуирано спроводити Стратегију развоја социјалне заштите, у делу која се односе на старије особе.

4.6.5.2. Спречавање породичног и/или другог насиља над старима

Унапредити нормативни оквир кривично-правне заштите старијих особа од насиља у породици, кроз редефинисање бића кривичног дела насиља у породици (предвиђеног у члану 194. Кривичног законика Републике Србије¹⁶⁵ (у даљем тексту КЗ), којим би се квалификованим обликом насиља сматрало и дело насиља извршено према старијој и/или немоћној особи. Инкриминисати занемаривање и злостављања старијих особа као посебно кривично дело, како би се делотворно превенирало и санкционисали сви облици занемаривања и злостављања старијих. Размотрити могућност да се кривично дело Кршење породичних обавеза (члан 196. КЗ) прошири и на злостављање, те размотрити могућност да као могући учиниоци овог кривичног дела законом буду обухваћени и запослени у здравственим и установама социјалне заштите, или то утврдити кроз инкриминацију посебног кривичног дела занемаривања и злостављања.

¹⁶⁵ *Кривични законик „Службени гласник РС” бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09 и 111/09.*

4.6.5.3. Пружање услуга

Променити дискриминаторске праксе у вези са пружањем услуга старијим лицима у различитим областима, којим се крши принцип једнакости и забране дискриминације (нпр. у области банкарског пословања и другим). Променити и усагласити правне акте субјеката јавног и приватног права – пружаоца услуга, којима се крши забрана дискриминације на основу старосног доба.

4.6.5.4. Здравствена и социјална заштита

Обезбеђивање услуга подршке у заједници из области социјалне и здравствене заштите, посебно старијима из руралних средина, женама и особама са инвалидитетом. Обезбеђивање услуга за старе у резиденцијалним установама сходно индивидуалним потребама корисника, а не организационим потребама пружалаца услуга. Усвајање стандарда и правила рада и понашања пружалаца услуга старијим особама у здравственим и социјалним и резиденцијалним установама и службама. Доношење посебног закона о заштити права пацијената у којем би биле укључене антидискриминационе клаузуле, укључујући и оне које се односе на старосно доба. Обезбеђивање фактичке једнакости у једнаком приступу службама здравствене заштите и једнаком пружању медицинских интервенција и чињењу доступним терапија и дијагностичких процедура, без обзира на године старости.

4.6.5.5. Учесће у друштвеном животу

Предузети мере афирмативне акције којима ће се подстаћи интеграција и активно учешће старијих лица у развоју друштва заснованом на принципу једнакости. Пратити и обезбедити реалну имплементацију и спровођење мера утврђених Националном стратегијом о старењу у области учешћа старијих у друштвеном животу до 2015. године. Предузети мере за потпуније задовољавање културних и рекреативних потреба старијих лица, уз пуно уважавање њихових личних опредељења и афинитета. Обезбедити одговарајућу едукацију старијих као потрошача.

4.6.5.6. Образовање

Спроводити образовне програме, путем којих би се омогућила преквалификација, доквалификација и други облици усавршавања старијих радника који су остали без посла, као би били конкурентни на тржишту рада. Подстицати доживотно образовање, кроз укључивање свих генерација у процес доживотног учења. Обезбедити ширење мреже Универзитета за треће доба на све делове Републике Србије.

7. Деца

4.7.1. Правни оквир

Уједињене нације су 20. новембра 1989. године су отвориле за потписивање Конвенцију у правима детета¹⁶⁶, која је ступила на снагу 2. новембра 1990. године. У више одредаба, Конвенција непосредно и/или посредно забрањује дискриминацију деце. Конвенција најпре обавезује државе уговорнице да поштују и осигурају права која су гарантована

¹⁶⁶ Закон о ратификацији Конвенције о правима детета „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори” бр. 4/96 и 2/97.

Конвенцијом сваком детету у њиховој надлежности без дискриминације по било коју основу, независно од расе, боје, пола, језика, вере, политичких или других ставова и уверења, националног, етничког, или социјалног порекла, сиромаштва, сметњи у развоју и инвалидитета, статуса по рођењу или другог статуса детета или његових родитеља. Држава треба да предузме све мере да обезбеди да свако дете буде заштићено од свих форми дискриминације или кажњавања на основу статуса, активности, изражених ставова и уверења дететових родитеља, старатеља или чланова породице. Конвенција, у неколико чланова прецизира обавезе државе уговорница у односу на посебно осетљиве категорије деце као што су деца избеглице или деца са сметњама у развоју и инвалидитетом. Такође, Конвенција садржи и неколико чланова којима предвиђа заштиту деце од различитих облика експлоатације које у основи имају дискриминацију.¹⁶⁷ Према ставовима Комитета за права детета „обавеза недискриминације захтева од државе да активно идентификује поједину децу или групе деце, за чије признавање и остваривање права је неопходно предузети посебне мере”¹⁶⁸, односно захтева проактиван став државе у односу на обезбеђивање предуслова за пуно остваривање права детета као и заштиту у случају кршења права.

Поред Конвенције о правима детета, Република Србија је ратификовала и два додатна протокола која су донета уз Конвенцију о правима детета: Факултативни протокол о продаји деце, дечијој проституцији и дечијој порнографији и Факултативни протокол о учешћу деце у оружаним сукобима 2002. године.¹⁶⁹

Устав Републике Србије поред опште одредбе о забрани дискриминације која се односи и на децу, садржи неколико одредби које посебно гарантују права детета. Устав гарантује деци право на уживање људских права примерено узрасту и душевној зрелости, затим, посебно гарантује поједина права и једнакост права деце рођене у браку и ван брака, прописује посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља и гарантује посебну заштиту деце о којој се не старају родитељи, деце ометене у психичком и физичком развоју као и забрану рада за децу млађу од 15 година. Такође, према Уставу, деца имају право на здравствену заштиту из јавних прихода када је не остварују на други начин.¹⁷⁰

Низ закона који уређују права детета посебно нормирају и остваривање права без дискриминације. Породични закон изједначава у потпуности децу рођену у браку и ван брака, и усвојену са биолошким децом. Породичним законом уређена је материја опште пословне способности детета као и заступање детета када нема пословну способност. Закон дефинише и посебне ситуације у којима се детету поставља привремени старатељ, односно привремени или колизијски заступник. Ова материја од суштинског је значаја ради обезбеђивања деци једнаког приступа поступцима и заштите њихових права и правних интереса. Породичним законом је у извесној мери нормативно уређен и део корпус права детета (право на порекло, живот са родитељима, личне односе, развој и образовање детета,) као и обавезе детета. Закон уважава и друге основне принципе Конвенције о правима детета, укључујући и право на партиципацију и принцип најбољег интереса детета. Поједина права детета конкретизована су у до сада поменутих и другим и одредбама овог Закона.¹⁷¹

¹⁶⁷ Упореди: Закон о ратификацији Конвенције о правима детета „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97, чл. 2, 22. и 23. и др.

¹⁶⁸ Комитет за права детета, Општи коментар бр. 5, 2003 CRC/GC/2003/5, став 12.

¹⁶⁹ Закон о ратификацији Протокла о продаји деце, дечијој проституцији и дечијој порнографији „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 7/02 и Закон о ратификацији Протокола уз Конвенцију о правима детета о учешћу деце у оружаним сукобима, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, број 7/02

¹⁷⁰ Устав Републике Србије, члан 21, члан 64. ст. 1 и 2, чл. 65. и 68.

¹⁷¹ Породични закон „Службени гласник РС”, број 18/05, чл. 59. до 65, 72, чл. 98. и 116, 127, 132, 263. и 346. и др.

Законом о забрани дискриминације¹⁷², као посебан случај дискриминације утврђена је и забрана дискриминације деце. Забрана дискриминације односи се на децу, односно малолетнике, што значи да ову заштиту уживају сва лица до навршене 18. године живота. Забрана дискриминације у овом случају подразумева уживање једнаких права и заштиту сваког детета, односно малолетника, без обзира на његова лична својства или лична својства родитеља, старатеља и чланова породице. Дакле, дискриминација деце је забрањена не само у односу на њихова лична својства, већ и према личним својствима њихових законских заступника, као што су родитељи или старатељи, укључујући и чланове породице. Закон посебно прописује забрањена понашања која представљају дискриминацију, па су набројани посебни облици дискриминације деце, односно малолетника и то: дискриминација детета, односно малолетника према здравственом стању, брачном, односно ванбрачном рођењу; јавно позивање на давање предности деци једног пола у односу на децу другог пола; 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 чиме је ова одредба усклађена са Конвенцијом о правима детета.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом издваја дете као жртву дискриминације само у односу на посебан случај дискриминације у вези васпитања и образовања. Закон прописује да је забрањена дискриминација на свим новоима васпитања и образовања и да она обухвата ускраћивање пријема детета предшколског узраста, ученика основне школе односно студента са инвалидитетом у васпитну односно образовну установу која одговара његовом претходно стеченом знању тј. образовним могућностима, искључивање из васпитне односно образовне установе коју већ похађа из разлога везаних за његову инвалидност те постављање неинвалидности као посебног услова за пријем у васпитну образовну установу, укључујући подношење уверења о здравственом стању и претходну проверу психофизичких способности, осим ако је тај услов утврђен у складу са прописима којима се уређује област образовања. Даље, као посебно тежак облик дискриминације узнемиравање, вређање и омаловажавање детета са инвалидитетом (сметњама у развоју) предшколског узраста, ученика односно студента због његове инвалидности (сметњи у развоју) када то врши васпитач, наставник или друго запослено у васпитној односно образовној установи. Законом су предвиђене мере за обезбеђивање равноправности особа са инвалидитетом као што су мере стварања приступачног окружења, мере за обезбеђивање равноправности пред оргнанима јавне власти, за обезбеђивање приступа информацијама, учешћа у културним и спортском и верском животу заједнице.¹⁷³

Закон о основама система образовања и васпитања прописује да свако има право на образовање и васпитање без дискриминације, а посебно даје подршку лицима са сметњам у развоју и са инвалидитетом који право на образовање остварују у редовном систему уз појединачну односно групну подршку као и лицима са изузетним способностима у редовном систему у посебним одељењима или посебној школи.¹⁷⁴ Министарства надлежна за та питања раде на припреми и доношењу правилника којим ће уредити забрану дискриминације у образовним установама.

¹⁷² Упореди: *Закон о забрани дискриминације*, члан 22 и други.

¹⁷³ Упореди: *Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом* „Службени гласник РС”, број 33/06, чл. 18, 20, 32. и 38.

¹⁷⁴ Упореди: *Закон о основама система образовања и васпитања* „Службени гласник РС” бр. 72/09 и 52/11, члан 6.

Ради заштите деце у области кривичног права донет је посебан закон – Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица¹⁷⁵ а који у основи обезбеђује заштиту малолетних лица¹⁷⁶ која су се нашла у систему кривичног правосуђа од индиректне дискриминације у односу на пунолетна лица. Таква посебна заштита није предвиђена прекршајним законодавством.

И бројни други закони, око 80, у појединим својим деловима или одредбама имају значајан утицај на децу као осетљиву друштвену групу. Као најзначајније издвајамо Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању, Закон о социјалној заштити, Закон о јавном информисању, Закон о радиодифузији, др.

4.7.2. Опис стања

4.7.2.1. Положај деце

Према коначним резултатима пописа становништва, домаћинстава и станова 2011. године у Републици Србији живи 1.263.128 деце.¹⁷⁷ Деца чине око 21% становништва. Дуготрајан неповољан друштвени контекст изложио је сву децу у Републици Србији повећаном ризику од дискриминације. Стопа ризика од сиромаштва у Републици Србији указује да су деца до највише изложена ризику од сиромаштва у поређењу са осталим старосним групама. Ситуација сиромаштва повећава опасност и од појаве других ризика. На пример, да се дете укључи у живот и рад на улици, да напусти школу и слично. И обрнуто, пуно других ризика утиче да породице детета буду у већем ризику од сиромаштва. То се најпре односи на породице с децом са сметњама у развоју и инвалидитетом, децу са ретким болестима, деца која живе у једнородитељским породицама или без родитеља, децу која живе у удаљеним крајевима са недовољно развијеном инфраструктуром и слабом привредом и сл, које имају повећане трошкове живота и/или неповољније услове за запошљавање како чланова породице тако и самог детета након завршеног образовања (под претпоставком да се образовање са успехом заврши).

Специфичност деце као осетљиве друштвене групе, када је реч о дискриминацији представља и чињеница што у оквиру ове осетљиве друштвене групе постоје и „уже” осетљиве групе деце, која су нарочито изложена дискриминацији (ромска деца, деца са инвалидитетом, деца избеглице, интерно расељена лица и мигранти, деца која живе и раде на улици, деца одређеног здравственог стања и др). Ризику од дискриминације нарочито су изложена деца ромске националности,¹⁷⁸ што често проистиче из специфичног положаја у коме се налази целокупна ромска заједница односно значајан део њених припадника (Роми као правно невидљива лица, дискриминаторске праксе у различитим областима и др).¹⁷⁹

¹⁷⁵ Упореди: Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица „Службени гласник РС” број 85/05.

¹⁷⁶ Напомена: Појам малолетно лице у кривичном законодавству одговара појму дете према Конвенцији о правима детета односно обухвата лица до навршених 18 година.

¹⁷⁷ Попис становништва, домаћинстава и станова 2011. у Републици Србији, Републички завод за статистику, Београд, 2011, доступан на www.popis2011.stat.rs;

¹⁷⁸ Деца ромске националности чине 37,5% (40.554) укупне популације Рома (108.193). О дискриминацији ромске деце, опширније у деловима ове стратегије који се односе на националне мањине, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица.

¹⁷⁹ Опширније у положају ромске заједнице из којег проистичу и случајеви дискриминације ромске деце у тачки 4.2.2. ове стратегије.

Изменама и допунама Закона о здравственом осигурању које су усвојене крајем 2012. године, учињен је напредак у погледу здравствене заштите деце, јер је Законом утврђено да здравствена заштита „обухвата и самохране родитеље са децом до седам година живота, чији су месечни приходи испод прихода утврђених у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање”.¹⁸⁰

Не постоје прецизни подаци који се односе на положај деце од којих зависи планирање услуга за децу и потребних средстава, услед чега се услуге пружају у недовољном обиму, најчешће *ad hoc* и неплански,¹⁸¹ чиме се отвара пут дискриминације деце и кршењу принципа једнакости и једнаког поступања. Исте последице има и неуједначени регионални развој, јер је велики број услуга намењених деци у надлежности локалних самоуправа.

4.7.2.2. Поштовање правног оквира, потреба за његовим даљим унапређивањем и фактичко стање у појединим областима

У Републици Србији, нема „кровног” закона о правима детета, па самим тим ни „јединственог корупса” права детета, који би на општи начин повезао бројне одредбе посебних закона који се односе на децу (укључујући и оне које би на општи начин уредио забрану дискриминације ове осетљиве друштвене групе).

Даља хармонизација прописа са захтевима Конвенције о правима детета и њиховог међусобног усклађивања ради ефикасније примене, захтева доношење јединственог Закона о правима детета. Рад на припреми закона о правима детета, који ће на свеобухватан и уједначен начин уредити положај детета, започео је Заштитник грађана 2011. године. Преднацрт текста закона је прошао више експертиза па се очекује да предлог закона буде у процедури у догледном периоду.

Иако Породични закон садржи значајне мере које треба да унапреде положај детета, деци која не живе са оба родитеља није обезбеђена адекватна заштита у погледу остваривања права на законско издржавање па оно често остаје неостварено. Болест или понашање родитеља деце, њихово социјално порекло, припадност националним мањинама, сиромаштво такође могу бити разлог дискриминације деце у вршњачкој групи. Иако је већина деце која не живе са родитељима укључена у образовни систем, ретко су прихваћени од стране вршњачке групе и суочавају се са одбацивањем, неповерењем или сажалењем од стране вршњака. То има за последицу да деца у великој мери избегавају школу и остварују лошије резултате.

У овом тренутку, три и по године након ступања на снагу Закона о основама система образовања и васпитања, још увек не постоје јасна правила којима се уређују поступци, механизми, средства, обавезе и одговорности за остваривање права детета на инклузивно образовање, а постојећа се или не примењују или се примењују неправилно и селективно. Образовање детета са сметњама у развоју у општем образовном систему у највећој мери директно зависи од способности, вештина и знања родитеља да се суочавају са низом препрека у образовању свог детета и од степена сензибилисаности, компетенција, вештина и знања руководиоца и запослених у самим установама образовања и васпитања.¹⁸² Систем инклузивног образовања повезан је са развојем услуга у заједници. Услуге у заједници као и додатна

¹⁸⁰ Закон о изменама и допунама Закона о здравственој заштити „Службени гласник РС” број 119/12, члан 1.

¹⁸¹ Упореди: Заштитник грађана, Годишњи извештај за 2012. годину, стр. 54.

¹⁸² Упореди: Заштитник грађана, Годишњи извештај за 2013. годину, стр. 61.

образовна, здравствена и социјална подршка финансирају се из буџета локалних самоуправа. Због тога постоји неуједначна пракса како у степену развијености услуга тако и у начину организовања Интересорних комисија и финансирању услуга које оне препоруче. Деца која живе у сиромашнијим и неразвијеним општинама на овај начин могу бити стављена у још неповољнији положај.

Такође, у сиромашним општинама приступ образовању није обезбеђен свој деци која живе на већој удаљености од четири километра од школе¹⁸³. Предшколским образовањем обухваћено је око 29% деце из сеоских подручја. Деца са сметњама у развоју и инвалидитетом у руралним крајевима су у веома незавидном положају, често живе у сиромаштву, изоловано од локалне зајнице и често изложена високом степену предрасуда, нису укључена у систем социјалне заштите и др, наведено је у Редовном годишњем извештају Заштитника грађана за 2011. годину.

Осим наведених системских пропуста, када деци није у пуној мери омогућено остваривање права на образовање, значајно је истаћи и да су деца која су у пуној мери укључена у образовни систем, често изложена различитим облицима дискриминације од стране вршњака и одласних. Истраживање Покрајинског омбудсмана показало је да старија деца (завршних разреда средњих школа), „препознају” различите облике дискриминације којима су неретко и сама изложена (психичка, која се манифестује имевањем и застраживањем, социјална, која се манифестује добацивањем, игнорисањем или искључивањем из групе, физичка - гурање, пљување, туче и др, злоупотребом ИТ, најчешће кроз узнемиравајуће поруке путем СМС, ММС, Фејбука и на друге начине).¹⁸⁴ У овом моменту не постоје (обавезни) наставни садржаји који би били усмерени ка јачању толеранције деце као ни адекватна контрола учбеника у смислу дискриминаторних и нетолерантних садржаја. Успостављени система заштите деце од злостављања и занемаривања у Републици Србији унапредио је у значајној мери реакције на насилно поступање кроз која се манифестују дискриминаторни ставови¹⁸⁵ али се у мањој мери и са мање успеха бави превенирањем узрока тј. развојем толеранције и променом дискриминаторних ставова.

Према подацима Министарства унутрашњих послова од 2006. до 2010. године, према 9.320 страних држављана предузете су мере због уласка у земљу на недозвољен начин, од којих су 1.043 лица била малолетна. Тренд показује константан раст илегалних прелазака (осим у 2007. и 2008. години), као и висок проценат (преко 10%) малолетних лица у укупном броју евидентираних илегалних миграната¹⁸⁶. О (не)остваривању њихових права и случајевима дискриминације не постоје поуздани подаци. Такође према подацима Министарства унутрашњих послова од 2008. до 2010. године, у складу са Споразумом о реадмисији и на основу депортације из земаља Европске уније регистрован је повратак 10.087 држављана Републике Србије, међу којима и 16% малолетних лица. Највећи број малолетних лица био је у пратњи родитеља¹⁸⁷. Они

¹⁸³ Преко 400 ученика основних школа из 11 општина из категорије најнеразвијенијих у Републици Србији нема организован и плаћен превоз до школских установа, а према истраживању које је спровела Коалиција за мониторинг права детета у Републици Србији у другој половини 2011. године у оквиру Акције „Од куће до школе” која се бавила питањем доступности основног образовања деце која живе на удаљености већој од четири км од основне школе.

¹⁸⁴ Упореди: Покрајински омбудсман, *Војвођански ученици о дискриминацији*, Нови Сад, 2011. година, стр. 30.

¹⁸⁵ Систем је постављен Општим Протоколом за заштиту деце од злостављања и занемаривања који је усвојио 2005. године, Савет за права детета, а на бази овог протокола систем се константно унапређује.

¹⁸⁶ Нацрт Националне стратегије за превенцију и заштиту деце од трговине и искоришћавања у порнографији и проституцији (од 2012. до 2016. године), Центар за права детета, Београд 2011. година, стр. 50.

¹⁸⁷ Нацрт Националне стратегије за превенцију и заштиту деце од трговине и искоришћавања у порнографији и проституцији (од 2012. до 2016. године), Центар за права детета, Београд 2011. година, стр. 51.

се сусрећу са вишеструким проблемима везаним за реинтеграцију: непознавање језика, ризик од сиромаштва, нерешен правни статус нарочито у односу на пребивалиште, док су сервиси подршке недовољно развијени да правовремено реше проблеме са којима се породице суочавају по повратку, што често представља и основ дискриминације.

Деца жртве трговине људима и искоришћавања у проституцији и порнографији, су веома изложена актима дискриминације. Подаци Службе за координацију заштите жртава трговине људима указују на високу стопу заступљености малолетних жртава (близу 50%) док програми идентификације, заштите, а нарочито програми реинтеграције жртава нису у пуној мери прилагођени посебностима деце што доводи до кршења великог броја њихових права, као и кршење забране дискриминације.¹⁸⁸

Деца и породице деце са ретким болестима немају решено питање здравствене заштите у складу са принципима прокламованим Конвенцијом о правима детета, лечење често није покривено обавезним здравственим осигурањем, законом је ограничено одсуство родитеља ради лечења детета независно од стања детета и није обезбеђена адекватна подршка породицама кроз радноправно законодавство нити друге врсте подршке породици.¹⁸⁹ Постоје и други недостаци у систему здравственог осигурања, које у будућности треба отклонити.¹⁹⁰ Најизраженији проблем представљали су услови за оверу здравствених књижива деце који су занемаривали чињеницу, да када се право на здравствено осигурање не остварује по другом основу¹⁹¹, дете има законом успостављено право да буде здравствено осигурано по основу чињенице да је – дете.¹⁹² Правилник о исправи о здравственом осигурању и посебној исправи за коришћење здравствене заштите је у 2012. години, након интервенција Заштитника грађана измењен, али је потребно пронаћи трајно решење овог проблема који доводи до кршења права детета на здравствену заштиту.

4.7.3. Општи циљ

Спречавање кршења забране дискриминације према деци, кроз законодавне и регулаторне реформе и укидање дискриминаторских пракси према деци, нарочито деци ромске националности, избеглој и интерно расељеној деци, деци која су жртве насиља и експлоатације (трговине и злоупотребе у проституцији и порнографији, деци која живе и раде на улици), деци у руралним крајевима, деци са сметњама у развоју и инвалидитетом, деци с обзиром на њихов породични статус и здравствено стање и др. Обезбеђење примене Закона о забрани дискриминације у делу који се односи на дискриминацију деце као посебаног случај дискриминације.

4.7.4. Мере

¹⁸⁸ Тачни подаци о димензијама, специфичним облицима појаве и карактеристикама деце жртава трговине и искоришћавању деце у порнографији и проституцији у Републици Србији нису познати јер не постоји јединствен систем евидентирања и праћења наведених појава

¹⁸⁹ О овом проблему опширније у деловима Стратегије који се односе на особе са инвалидитетом и здравствено стање

¹⁹⁰ Нпр инсулински аналози за децу до седам година нису обезбеђени деци без услова који важи за одрасле (лоши резултати терапије инсулином) иако је Комисија за шећерну болест због ризика по здравље који постоји код деце овог узраста, предложила укидање овог услова још 2009. године. Велики број деце са специфичним сметњама немају право на бањско лечење иако је оно индиковано итд.

¹⁹¹ Најчешће преко запосленог родитеља.

¹⁹² Упореди: Заштитник грађана, *Годишњи извештај за 2012. годину*, стр.

1) Унапредити спровођење међународних уговора (конвенција) које је Република Србија ратификовала а који се односе на децу, обезбедити недискриминаторно остваривање права детета и хармонизовати постојећи правни оквир са стандардима садржаним у њима;

2) Израда Предлога закона о правима детета којим би на прецизан начин била разрађена антидискриминациона правила у складу са Конвенцијом о правима детета и остали основни принципи права детета;

3) Унапређивати постојећи законодавни оквир у различитим областима и у склопу свеукупне законодавне реформе, донети или изменити постојећа подзаконска акта која могу да буду основ дискриминације деце у појединим областима с обзиром на њихово лично својство, лично својство родитеља/старатеља или породични статус;

4) Посебно унапредити законодавни оквир заступања детета у свим ситуацијама у којима се одлучује о стварима које се на дете односе и јачању професионалних капацитета органа старатељства за њихову примену;

5) Сузбијати дискриминаторске праксе према деци у различитим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације деце са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Покрајински омбудсман и удружења грађана ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

6) Пратити и спровести постојеће стратегије које могу да доведу до поштовања уставних гаранција забране дискриминације;

7) Посебну пажњу обратити на спречавање дискриминације вишеструко дискриминисане деце, посебно ромске деце, деце са инвалидитетом, деце с обзиром на њихово здравствено стање, деце жртвама насиља и експлоатације, деце особа са инвалидитетом, деце жртвама трговине и злоупотребе у проституцији и порнографији, избегле и расељене деце, деце миграната и др);

8) Подизање свести о људским правима деце едукацијама, јачањем капацитета професионалаца и запоселних у различитим областима, спровођењем информативних кампања за поштовање различитости међу децом, јачање толеранције и смањивање стигматизације деце.

4.7.4. Посебни циљеви

4.7.4.1. Образовање

Праћење напредака у области инклузивног образовања деце и примене образовних закона и отклањање негативне и дискриминаторске праксе у образовању. Обезбеђивање подршке у образовању деци са сметњама у развоју и инвалидитетом, ромској деци, деци која живе и раде на улици, деци-избеглицама и интерно расељеној деци, деци у поступку реадмисије, деци жртвама насиља и експлоатације, деци у руралним крајевима и њиховим породицама, у складу са начелом једнаких права, без дискриминације с обзиром на њихово лично својство и социјално порекло и унапређење координације подршке са другим системима заштите. Упознавање деце са културама и обичајима других националних и етичких група и мултикултуралношћу уопште и развијање толеранције у оквиру образовних програма. Усклађивање наставних садржаја и садржине уџбеника и наставних средстава са принципима недискриминације и толеранције.

4.7.4.2. Здравствена и социјална заштита

Усклађивање обима здравственог осигурања за децу и услова за његово остваривање са највишим стандардима здравствене заштите кроз ревизију законских и подзаконских аката којима се оно утврђује. Унапређење капацитета лекара и других здравствених радника за рад са децом из осетљивих група и њиховим породицама кроз програме континуиране едукације. Унапређење

капацитета социјалних радника и пружалаца услуга за рад са децом и породицама у складу са принципима недискриминације и толеранције. Подстицање унапређења координације између пружалаца услуга на локалном нивоу за децу и породице из осетљивих група. Повећање учешћа приватног сектора у финансирању услуга у заједници за децу из посебно угрожених група кроз мере подстицаја и промоцију друштвено одговорног пословања.

4.8. Избеглице, интерно расељена лица и друге угрожене мигрантске групе

4.8.1. Правни оквир

Република Србија потписница је свих основних међународних докумената из ове области, између осталог, и Конвенције о статусу избеглица са завршним актом Конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица (1960. година) и Протокола о статусу избеглица (1967. година) којима се дефинишу појам избеглице, правни положај, приступ правима и друга питања од значаја за положај избеглица и азиланата.¹⁹³ Такође, документ Уједињених нација: Водећи принципи Уједињених нација о интерном расељењу” (1998. година) који иако не ствара обавезу његове примене, представља документ који Република Србија следи како би се интерно расељеним лицима обезбедио прокламовани степен заштите и остварење људских права. Република Србија је потписница Међународне конвенције о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица из 1990. године, али ова конвенција још увек није ратификована. Још један значајан међународни документ је и Оквир за трајна решења питања интерно расељених лица (Framework on durable solutions for internally displaced persons), који је настао у оквиру Брукингс института и пројекта о интерном расељењу, који је подржао и Валтер Калин, представник генералног секретара Уједињених нација за људска права интерно расељених лица. Овим документом су успостављени кључни принципи засноване на праву људских права, за успостављање трајних решења питања интерног расељења, као и критеријуме и индикаторе, који се морају узети у обзир приликом процене остварености тих решења.¹⁹⁴

На националном плану, статус, положај и права избеглица са подручја бивших република СФРЈ уређени су Законом о избеглицама (1992. година, са каснијим изменама и допунама) и уредбама које прописују начине бриге о избеглицама и прогнаним лицима, тј. Уредбом о збрињавању избеглица (1992. година, са каснијим изменама и допунама) и Уредбом о начину збрињавања прогнаних лица (1995. година).¹⁹⁵

Ради решавања стамбених проблема избеглица, Народна скупштина Републике Србије 5. маја 2010. године донела је Закон о изменама и допунама Закона о избеглицама.¹⁹⁶ Сходно његовим решењима, чији је циљ да се обезбеди нормативни оквир за уређивање питања од значаја за локалну интеграцију избеглица на подручју Републике Србије, посебно решавање њихових стамбених проблема, избеглице ће моћи да користе непокретности на одређено време, да их закупе или откупе, као и да добију помоћ за побољшање услова становања, куповину грађевинског

¹⁹³ Конвенције о статусу избеглица са завршним актом Конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица „Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори”, број 7/60; Протокола о статусу избеглица „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори и други споразуми”, број 15/67.

¹⁹⁴ IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced People, Brookings Institute, April 2010

¹⁹⁵ Закон о избеглицама „Службени гласник РС”, број 18/92, „Службени лист СРЈ”, број 42/02 и „Службени гласник РС”, број 45/02; Уредба о збрињавању избеглица „Службени гласник РС”, бр. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95 и 22/04; Уредба о начину збрињавања прогнаних лица „Службени гласник РС”, број 47/95.

¹⁹⁶ Закон о изменама и допунама Закона о избеглицама „Службени гласник РС”, број 30/10.

материјала или сеоских кућа. Избеглице су, иначе, до тада привремено користиле објекте (куће и станове) у државној својини, који су изграђени на терет средстава за посебне намене или донаторским средствима, а убудуће ће моћи да их откупљују по повољнијим условима и тржишно нижим ценама.

У циљу пружања међународне заштите лицима која траже азил и регулисања положаја странаца у Србији, 1. априла 2008. године почео је да се примењује Закон о азилу¹⁹⁷, а 1. априла 2009. године Закон о странцима¹⁹⁸. Закон о азилу као основно начело предвиђа начело недискриминације (члан 7), којим се забрањује у поступку одобравања азила у Републици Србији, свака дискриминација по било ком основу, а нарочито по основу расе, боје, пола, националне припадности, друштвеног порекла или сличног статуса, рођења, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовног стања, културе, језика, старости или интелектуалног, сензорног односно физичког инвалидитета. Такође Закон предвиђа да лица којима је признато право на уточиште у Републици Србији имају једнака права као држављани Републике Србије у погледу права на заштиту интелектуалне својине, слободан приступ судовима, правну помоћ, ослобођење од плаћања судских и других трошкова пред државним органима и права на слободу вероисповести (члан 42), као и да лица којима је признато право на уточиште у Републици Србији имају једнака права као стално настањени странци у погледу права на рад и права по основу рада, предузетништва, права на стално настањење и слободу кретања, права на покретну и непокретну имовину, као и права на удруживање (члан 43).

Закон о извршењу кривичних санкција¹⁹⁹ предвиђа да лице према коме се извршава санкција не сме бити стављено у неравноправан положај због расе, боје коже, пола, језика, вере, политичких и других уверења, националног или социјалног порекла, имовног стања, образовања, друштвеног положаја или другог личног својства”. Овај закон примењује се на ирегуларне мигранте који бораве у заводима за извршење кривичних санкција широм Републике Србије.

Током 2009. године, Влада усвојила је и Стратегију супротстављања илегалним миграцијама за период од 2009. до 2014. године.²⁰⁰ Стратегијом је предвиђено развијање капацитета и способности субјеката који стварају и развијају Стратегију, сарадње са партнерима и осталим заинтересованим странама, методологије супротстављање илегалним миграцијама, система мера према различитим категоријама илегалних миграната и успостављање националног концепта супротстављања илегалним миграцијама. Стратегија као једну од својих основних вредности наводи хумано поступање према илегалним мигрантима.

Крајем јула 2009. године Влада донела је системску, свеобухватну, кровну Стратегију за управљање миграцијама, а у марту 2011. године ревидирану, нову Националну стратегију за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2011. до 2014. године. Крајем 2012. године, Влада усвојила је комплексни Миграциони профил Републике Србије за 2011. годину.

Законом о пребивалишту и боравишту грађана²⁰¹, предвиђени су и алтернативни видови одређења пребивалишта грађана: на адреси његовог сталног становања, пребивалишта, његовог супружника или ванбрачног партнера, пребивалишта његових родитеља или на адреси установе у којој је трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се налази.²⁰²

¹⁹⁷ Закон о азилу „Службени гласник РС”, број 109/07.

¹⁹⁸ Закон о странцима „Службени гласник РС”, број 97/08.

¹⁹⁹ Закон о извршењу кривичних санкција, „Службени гласник РС”, бр. 85/05,72/09 и 31/11.

²⁰⁰ Стратегија супротстављања илегалним миграцијама за период од 2009. до 2014. године, „Службени гласник РС”, број 25/09.

²⁰¹ Закон о пребивалишту и боравишту грађана „Службени гласник РС”, број 87/11, члан 11.

²⁰² <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/Zakon-preb-bor-gradj.pdf>

Правилником о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе односно центра за социјални рад²⁰³, предвиђен је образац за пријаву пребивалишта на адреси установе у којој је грађанин трајно смештен, односно центра за социјални рад на чијем подручју се налази.

Законом о допунама Закона о ванпарничном поступку²⁰⁴, који је Народна скупштина усвојила 31. августа 2012. године, прописан је поступак утврђивања времена и места рођења лица која нису уписана у матичне књиге рођених, чиме је учињен први корак ка решавању проблема неколико хиљада правно невидљивих лица у Републици Србији. Прописивањем наведеног поступка, лицима која не испуњавају услове за упис у матичну књигу рођених према правилима управног поступка, биће омогућено да своја права остваре у посебном судском поступку који препознаје специфичности проблема са којима се суочавају.²⁰⁵

Новембра 2012. године, Народна скупштина усвојила је Закон о управљању миграцијама,²⁰⁶ којим Комесаријат обавља послове који се односе на: дефинисање, предлагање и предузимање мера за интеграцију лица којима је, у складу са Законом о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07), признато право на уточиште и реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији; побољшање услова живота интерно расељених лица док су у расељеништву; предлагање програма за развијање система мера према породицама странаца који илегално бораве на територији Републике Србије и предлагање програма за подршку добровољног повратка странаца који илегално бораве на територији Републике Србије у земљу њиховог порекла. Овим Законом утврђује се да, Комесаријат за избеглице, наставља рад под називом Комесаријат за избеглице и миграције у складу са делокругом утврђеним овим законом и другим законима.²⁰⁷

Ради решавања проблема интерно расељених лица и стварања услова за њихов трајан и одржив повратак, Влада средином априла 2010. године усвојила је Стратегију одрживог повратка и опстанка на Косову и Метохији²⁰⁸. Према тој стратегији, безбедност и владавина права требало би да буду кључ за повратак и одржив опстанак, а то подразумева остваривање и заштиту основних људских права и слобода расељених лица - повратника, пре свега права на безбедан живот и слободу кретања, али и имовинских права, посебно када је реч о око 40.000 кућа и станова који су припадали расељеним лицима, а који су девастирани или узурпирани.”

Новембра 2011. године у Београду је одржана Регионална министарска конференција, посвећена трајним решењима за избеглице и интерно расељена лица у региону Југоисточне Европе, посебно решавању њихових стамбених проблема. У априлу 2012. године у Сарајеву је одржана Међународна донаторска конференција посвећена трајном стамбеном збрињавању 27.000 најугроженијих домаћинстава избеглица и расељених лица у Региону, са 74.000 чланова, на којој је требало да буде прикупљено 584 милиона евра за те намене. Од те суме, на Конференцији је прикупљено 300 милиона евра, што је 60% донаторских средстава неопходних за стамбено збрињавање најугроженијих избеглица и расељених лица у Републици Србији, Босни и Херцеговини, Црној Гори и Републици Хрватској.

²⁰³ Правилник о обрасцу пријаве пребивалишта на адреси установе односно центра за социјални рад, „Службени гласник РС”, број 113/12

²⁰⁴ Закон о допунама Закона о ванпарничном поступку „Службени гласник РС”, број 85/12.

²⁰⁵ Више информација: Веб презентација удружења ПРАКСИС, www.praxis.org.rs

²⁰⁶ Закон о управљању миграцијама „Службени гласник РС” бр.

²⁰⁷ Више информација: Веб презентација Комесаријата за избеглице РС, www.kirs.gov.rs

²⁰⁸ Стратегија одрживог повратка и опстанка на Косову и Метохији „Службени гласник РС”, број 32/10.

4.8.2. Опис стања

4.8.2.1. Правни и фактички положај избеглица, интерно расељених лица и миграната

Статус избеглица и интерно расељених лица је бројним мерама које је Република Србија предузела у последњих неколико година унапређен, али је још увек неоподно спровести бројне мере како њихов положај био додатно побољшан.

Према подацима Комесаријата за избеглице и миграције Републике Србије, у нашој земљи, према подацима од 20. јуна 2012. године, борави 66.408 избеглица из Републике Хрватске и Босне и Херцеговине и око 210.000 интерно расељених лица. На територији Косова и Метохије налази се више од 20.000 интерно расељених лица.

На дан 1. новембра 2012. године, на територији Републике Србије постоје 33 колективна центра у којима је смештено 2.697 лица. Од укупног броја колективних центара на територији Републике Србије, ван територије Косова и Метохије, налази се 20 колективних центара са 2.173 лица, док је на територији Косова и Метохије 13 колективних центара са 524 смештених лица.²⁰⁹ Власти Републике Србије су усвојиле план гашења колективних центара и постепено га спроводе. Услови смештаја у колективним центрима су по правилу лоши, пре свега упогледу хигијене и због дотрајалости објеката у које се више не улаже јер су сви у програму затварања.

Поред избеглица и интерно расељених лица у Републици Србији живи и значајан број повратника по основу споразума о реадмисији, као и оних који су се добровољно вратили из земаља Европске уније. Према процени Комесаријата за избеглице Републике Србије, у Републику Србију се до сада вратило око 40.000 њених грађана који су остали без права да и даље бораве у земљама Европске уније. Истовремено се бележи и значајно повећање броја лица која изражавају намеру да затраже азил у Републици Србији. Наиме, у 2010. години тај број је био двостуко већи у поређењу са 2009. годином (2009. године било је 275; 2010. године - 522). Статистички подаци из 2011. године несумњиво су потврдили такав тренд. Број лица која су изразила намеру да затраже азил у Републици Србији повећао се шест пута у односу на 2010. годину, па је тако у 2011. години укупно 3.134 лица изразило намеру да затражи азил у Републици Србији. Већина њих је из Исламске Републике Авганистана, Сомалијске Републике и Исламске Републике Пакистана, а следе Исламска Република Иран и неке северноафричке земље. Током 2012. године, 2.723 лица изразило је намеру да у Републици Србији затражи азил.

Као земља транзита, Република Србија се суочава са феноменом мешаних миграцијских токова и чињеницом да све више ирегуларних миграната борави на територији Републике Србије. Ирегуларни мигранти у Републику Србију улазе илегалним пеласком државне границе, услед чега је у периоду од 1. јануара 2012. године до 30. октобра 2012. године, према страним држављанима предузето 4.232 мере због учињеног прекршаја илегалног преласка границе. Међу лицима према којима су предузете мере, највише је држављана Исламске Републике Авганистана (1546) и

²⁰⁹ Више информација: веб презентација Комесаријата за избеглице Републике Србије <http://www.kirs.gov.rs/articles/centri.php?lang=SER>

Исламске Републике Пакистана (908). У казнено-поправним установама Републике Србије, у периоду од 1. јануара 2012. године до 1. октобра 2012. године боравило је 2.749 странаца који су осуђени за повреде одредаба Закона о странцима и Закона о заштити државне границе. Највећи број страних држављана је из Исламске Републике Авганистана (718) и Исламске Републике Пакистана (714), док значајан део странаца долази и из Алжирске Народне Демократске Републике (270), Сирије Арапске Републике (120), Државе Палестине (107), Републике Туниса (102), Народне Републике Бангладеша (90) и Краљевине Марока (70). Највише странаца боравило је у Окружном затвору у Суботици – 1.533, казено-поправни завод у Сремској Митровици бројао је 325 страних држављана, КПЗ Ниш – 220, а КПЗ Падинска скела – Београд – 211²¹⁰

На крају 2011. године, у Републици Србији је боравило 17.590 странаца са привременим боравком. 6.381 странац, привремени боравак добио је по први пут, а није неважно да је основ добијања привременог боравак био рад (47%). Највише држављана са привременим боравком је из Народне Републике Кине (5.297), потом Руске Федерације (1.398) и Републике Македоније (1.335). У 2011. години у Републици Србији било је 7.272 стално настањених странаца, што бележи раст у односу на 2010. годину када их је било 6.750. Међу стално настањеним странцима највећи број је из Румуније, Руске Федерације, Републике Македоније и Украјине.²¹¹

На положај појединих мигрантских група примењују се и правила посебних закона у областима: права на личне документе, права на здравствену и социјалну заштиту, образовање, запошљавање, права из пензијског осигурања и сл. Истовремено, на положај интерно расељена лица примењују су одредбе општих законских прописа, као и на друге држављане Републике Србије. Закон о забрани дискриминације не препознаје као посебан случај дискриминације, дискриминацију избеглица тражилаца азила односно лица која уживају неки од законом предвиђених видова међународне заштите и интерно расељених лица.

У Републици Србији на целовит начин није уређен ни систем бесплатне правне помоћи, чиме ова лица у остваривању својих права како у земљи расељења, односно месту свога боравишта, тако и у земљи порекла односно месту свог пребивалишта и даље зависе од бесплатне правне помоћи коју пружају удружења, подржана од стране међународних донаторских организација. Ова констатација односи се и на лица која траже међународну заштиту у Републици Србији.

Однос локалне заједнице и већинског становништва према мигрантским групама представља важан показатељ могућности постојања дискриминације према овим групама. Подаци истраживања Комесаријата за избеглице и миграције²¹² између осталог показују да 64,4% грађана подржава програме решавања стамбеног питања избеглица/интерно расељених лица које спроводи држава. Ове програме у већем броју подржавају грађани Аутономне Покрајине Војводине у односу на грађане из осталих делова Републике Србије, тако да се 9% грађана противи реализацији ових програма од стране државе, 38% грађана осећа сажалење на помен избеглица и интерно расељених лица, 28% грађана осећа тугу, док 18,8% грађана нема неко посебно осећање, 4,8% испитаника осећа бес када се помену избеглице и интерно расељена лица. На скали од један до пет, највишу оцену добила је тврдња да држава треба да поведе више рачуна о избеглицама и интерно расељеним лицима (3,74), док је тврдња са најнижим степеном слагања да су ове групе дискриминисане у српском друштву (2,43%). Поређењем добијених података на скалама социјалне

²¹⁰ Подаци не обухватају Окружне затворе у Врању и Београду. Више: Група 484, Изазови присилних миграција, 2013. година, стр.18. и 23.

²¹¹ Више: Миграциони профил Републике Србије за 2011. годину, стр.15-16
http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2011.pdf

²¹² Комесаријат за избеглице и миграције, Став грађана према избеглицама, интерно расељеним лицима и тражиоцима азила, октобар 2012. година, стр. 10 – 11.

дистанце у односу на избеглице, интерно расељена лица (са територије Косова и Метохије) и азиланте, видљиво је да је прихваћеност све три групе највећа на највишој дистанци, односно на ајтему „Да живи у држави као и ја”, а најмање прихватљиво је ступање у брачну заједницу са припадницима ових група. Видљива је и велика разлика међу групама у прихваћености по свим степенима социјалне дистанце. Као најприхваћенији на свим ступњевима издвајају се избеглице, а азиланти су најмање прихваћени, односно 60% испитаника би пристало да ступи у брачну заједницу са избеглицом, 57,7% са интерно расељеним лицем (са територије Косова и Метохије), а 30,4% са азилантом. Живот у истој држави са избеглицом је прихватљив за 93,6% испитаника, са интерно расељеним лицем за 91% испитаника, а 61,2% испитаника живот у истој држави са азилантом сматра прихватљивим. Предрасуде још увек постоје према популацији избеглица и интерно расељених лица. 29,3% испитаника наводи да људи из њиховог окружења имају генерално позитивно мишљење о избеглицама и интерно расељеним лицима, док 26,9% испитаника сматра да људи из њихове околине имају негативно мишљење о овим групама људи. Као разлог за негативно мишљење према избеглицама и интерно расељеним лицима најчешће су навођени ставови да се због ове групе људи смањује број радних места за домаће становништво, као и да им сметају другачије културне навике избеглица и интерно расељених лица. Истовремено више од 41% испитаника сматра да избеглице и интерно расељена лица треба да се врате у земљу свог порекла односно пребивалишта. Интересантан је податак да 41% испитаника сматра да је друштвена заједница лоше прихватила ову категорију лица. У истраживању се 8,3% лица изјаснило као избеглице и интерно расељена лица и од тог процента њих 5,4% има решено стамбено питање, а 2,9% нема, 5,2% сматра да њихова месечна примања не задовољавају њихове потребе, а 4,5% делимично је информисано о својим правима у Републици Србији.

Избеглице и интерно расељена лица препознате су и у Националној стратегији запошљавања за период од 2011. до 2020. године. Стратегија препознаје чињеницу да је при Националној служби за запошљавање, током 2009. године основан је Фонд за запошљавање младих (Фонд) који се финансира из различитих извора. Циљ Фонда је да помогне у стицању знања и вештина и запошљавању оним младим људима којима је потребна посебна подршка, као што су „повратници у поступку реадмисије и избеглице и расељена лица”.

Република Србија је препознала проблем становања избеглица и интерно расељених лица као један од кључних проблема са којима се ова популација суочава. Према подацима изнетим у Миграционом профилу Републике Србије за 2011²¹³. годину, подршка за стамбено збрињавање пружена је за 1439 породица. Наравно потребе ове популације за стамбеним збрињавањем су велике. Према истраживању Стање и потребе избегличке популације у Републици Србији из 2008. године спроведеном од стране Комесаријата за избеглице, УНХЦР-а и ИОМ-а, 61% избеглица станује као подстанар или код рођака и пријатеља. Истовремено, према истраживању Процена потреба ИРЛ које је Комесаријат за избеглице и миграције спровео у сарадњи са УНХЦР-ом и Заводом за статистику Републике Србије утврђено је да просечно домаћинство ИРЛ има 4,42 члана, а ромско 5,21 члана. Процењује се да је помоћ за решавање стамбених проблема потребна за 21.420 домаћинстава у потреби, а најтраженији су пакети грађевинског материјала и станови из програма социјалног становања.²¹⁴

Независно од перцепције јавности, избеглице, интерно расељена лица, тражиоци азила суочавају се са објективним проблемима у приступу правима у Републици Србији

²¹³ Миграциони профил Републике Србије за 2011. годину, стр.73
http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2011.pdf

²¹⁴ Исто, стр.52.

4.8.2.2. Поштовање правног оквира, потреба за његовим даљим унапређивањем и фактичко стање у појединим областима

Интерно расељена лица имају право да, као и остали грађани Републике Србије, захтевају издавање личних докумената, док надлежни органи јавне власти имају обавезу да им ове документе обезбеде. Лични документи су јавне исправе од чијег поседовања у највећој мери зависи могућност остваривања права у областима образовања, здравствене и социјалне заштите, рада и запошљавања, пензионог осигурања и сл. Међу овим личним документима на првом месту ваља истаћи изводе из матичних књига рођених, венчаних и умрлих, јер ове исправе потврђују правни статус појединаца, те основ за издавање других личних докумената, као што су лична карта, путна исправа, радна и здравствена књижица и др. Правни режим издавања личних докумената садржан је у бројним законским и подзаконским текстовима.

Међутим, известен број интерно расељених лица и данас, више од 10 година након принудног расељења и даље живи без личних докумената. Ова „правно невидљива“ лица, међу којима је велики број Рома, не могу да остваре своја права, пре свега право на признавање њиховог правног субјективитета. У овом контексту овим лицима није обезбеђен једнак приступ и једнака заштита пред судовима и органима јавне власти, што је основ посебног случаја дискриминације - у поступцима пред органима јавне власти.²¹⁵ Усвајањем измена и допуна Закона о ванпарничном поступку, створени су услови за решавање овог кључног проблема од којег зависи једнак и потпун приступ правима интерно расељених лица, пре свега Рома, Ашкалија и Египћана. Такође, Законом о матичним књигама, и Упутством о вођењу матичних књига јасно је уређен поступак обнављања уништених или несталих матичних књига које се воде за подручје територије Косова и Метохије. Законом о матичним књигама, уређено је да послове вођења матичних књига и решавања у првостепену управном поступку у области матичних књига за подручје територије Косова и Метохије извршавају градске управе градова Ниша (за град Приштину и општине Подујево, Глоговац, Обилић, Липљан и Косово Поље), Крагујевца (за општине Пећ, Исток и Клина), Краљева (за општине Косовска Митровица, Србица, Зубин Поток, Вучитрн, Звечан и Лепосавић), Крушевца (за општине Призрен, Ораховац, Сува Река и Гора), Јагодина (за општине Ђаковица и Дечани), Враћа (за општине Гњилане, Витина, Косовска Каменица и Ново Брдо) и Лесковца (за општине Урошевац, Качаник, Штимље и Штрпце).²¹⁶ Наведеним позитивно правним прописима и садржаним решењима омогућено је интерно расељеним лицима са подручја територије Косова и Метохије за које су матичне књиге биле уништене или нестале, да остваре своја права у овој области, али још увек постоје проблеми који су првенствено у вези са дужином трајања поступака и неуједначеном праксом при њиховом спровођењу.²¹⁷

²¹⁵ Упореди: Пресуда Основног суда у Новом Саду П. 56984/2010 по тужби удружења грађана Прахис, против градске Управе Новог Сада - градска Управа Новог Сада отворено је дискриминаторски поступала према припаднику ромске мањине, одбацујући његов захтев са образложењем: „познавајући тренутну ситуацију у Новом Саду, са све већим приливом лица ромске националности, и чињеницу да све већи број истих тврди за себе или своју децу да су рођени у Новом Саду, сматрамо да брзоплет, неопрезан и неозбиљан приступ решавању захтева за чије решавање нисмо надлежни, може изазвати масовну појаву сличних захтева”.

²¹⁶ Закон о матичним књигама „Службени гласник РС”, број 20/09, члан 6, Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига „Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10 – исправка, 10/10, 25/11 и 5/13.

²¹⁷ Проблеми везани за спровођење ових поступака тичу се пре свега дужине њиховог трајања. Тако, ови поступци у просеку трају између једног и шест месеци, а у појединим случајевима чак и дуже. Поред тога, пракса органа надлежних за поступање је неуједначена, па се тако у зависности од органа ком се подноси захтев, у поступку обнове уписа захтевају различити докази. Тако ће, рецимо, поједини органи у недостатку тражених прихватити доказе којима странка располаже и нпр. на основу старог извода из матичне књиге рођених или личне карте обновити упис и у матичну књигу рођених и у књигу држављана, док ће други на основу истих доказа обновити само упис у матичну књигу рођених. На крају, органи управе надлежни за вођење поступака обнове уписа неретко упућују на суд странке које не располажу оним доказима које тај орган захтева – што додатно продужава трајање поступка. Позитивна промена начињена је у томе што сада надлежни органи поштују своју

Иако је велики број избеглих, прогнаних и ратом угрожених лица натурализован, овим лицима је и даље потребна помоћ у решавању питања запошљавања, на и помоћ у остваривању права у земљи порекла.

Питање прибављања докумената изражено је и код популације повратника по основу споразума о реадмисији. Поседовање личних докумената представља основни предуслов за уживање свих других права. Први документ који повратници по споразуму о реадмисији морају да поседују је путни лист. Проблеми са документима се јављају, најчешће код повратника који су расељена лица са Косова. Процедуре порибављања докумената, као и уписи у матичне евиденције или обнове уписа у матичним књигама су дуготрајне и компликоване. Без поседовања личних докумената повратник не може пријавити пребивалиште нити боравиште због чега није у могућности прибавити личну карту а самим тиме не може користити сва остала загарантована права, здравствену заштиту, социјалну заштиту, право на рад. Ти проблеми још су израженији кад се повратници настане у објектима без адресе, попут непризнатих колективних центара или неформалних ромских насеља због чега не могу ни да пријаве пребивалиште, односно боравиште. Чак и они повратници који изнајмљују непокретност, често не поседују исправе о правном основу становања, јер власници непокретности не желе да их пријаве као закупце. Повратници и интерно расељена лица, пре свега ромске националности, суочавају се и са проблемом приступа здравственој заштити (Види Одељак 4.2.2.3 Положај Рома).

Када је реч о избеглицама са простора бивших република СФРЈ, ова популација суочава се пре свега са два основна проблема: запошљавањем и становањем. Проблеми постоје и у приступу другим економским и социјалним правима.

Избеглице не остварују право на социјалну новчану помоћ и нису препознате у Закону о социјалној заштити као корисници услуга социјалне заштите, већ право социјалну заштиту остварују сходно Закону о избеглицама. Истовремено, Закон о азилу, као посебан пропис, предвиђа, под одређеним условима, право на социјалну новчану помоћ за тражиоце азила. Ова неконзистентност у правном систему, погађа избеглице са простора бивше Југославије који се нису определили за интеграцију у Републици Србији, а још увек се не могу вратити у земљу свог порекла. Истовремено, многе избеглице живе у изнајмљеним становима, а значајан број код пријатеља и родбине. Као и код припадника опште популације, значајан број власника не жели да их пријави на адреси своје непокретности, што представља препреку успешној интеграцији и приступу правима у локалној средини у којој живе. Крајем 2012. године, учињен је значајан искорак у регулисању проблема здравственог осигурања избеглица, јер је изменама и допунама Закона о здравственом осигурању омогућено право избеглицама да остварују ово право и у Републици Србији уз плаћање доприноса од 12,3% од пензије, а да притом не одјављују здравствено осигурање односно пребивалиште у Републици Хрватској. То је посебно значајно за избеглице старије доби који су здравствено и најугроженији. Овим су створене законске претпоставке за решавање веома важног проблема ове угрожене заједнице.

Све већи проблем са којим се суочава Република Србија је и проблем приступа правима тражилаца међународне заштите. С обзиром да је окружена земљама Европске уније, све већи број лица у Републици Србији изражава намеру да тражи азил у Републици Србији. После скоро

законску обавезу да приме сваки захтев који им се подноси, без обзира на то да ли је тај захтев поткрепљен адекватним и довољним бројем доказа или не. Овакав позитивни помак резултат је дугогодишњег подсећања поступајућих органа на обавезу поштовања закона и његове доследне примене, од стране невладиних организација које се баве заштитом људских и грађанских права, Заштитника грађана, па и самог надлежног Министарства. Извор: Удружење грађана „Прахис”

пет година примене Закона о азилу, уочени су озбиљни недостаци у самом тексту закона који резултирају отежаним приступом процедури утврђивања избегличког статуса и утичу на остваривање права тражилаца азила у Републици Србији. Непостојање јасних законских рокова у којима се обављају радње које претходе подношењу захтева за азил, утичу на дужину трајања самог поступка и положај тражилаца азила у току његовог трајања. Честа је ситуација у пракси да лица која су изразила намеру да траже азил, чекају по неколико месеци да поднесу и формални захтев и добију идентификациони документ-личну карту тражиоца азила. Тај документ представља једину идентификациону исправу тражиоца и легитимацију пред органима Републике Србије и доказ регулисаног боравка на територији државе. Капацитети за смештај тражилаца су недовољни од велике важности је обезбеђивање нових смештајних капацитета. Отворена ксенофобија и непријатељство према тражиоцима азила и другим мигрантима изражавају се у локалним срединама у којима постоје центри (Бања Ковиљача) односно у срединама у којима се нови смештајни капацитети желе успоставити (Младеновац). Према истраживању Комесаријата за избеглице и миграције „Став грађана општина Младеновац, Лајковац и Лозница према тражиоцима азила”²¹⁸, 39,2% испитаника наводи да у њиховим општинама постоји напетост између тражилаца азила и грађана и да су извесни сукоби у будућности, а 38,5% наводи да постоји извесна напетост, али да сукоби било које врсте нису извесни. Више од половине испитаника из Младеновца (54,2%) наводи да постоји напетост између њих и тражиоца азила и да су сукоби у будућности извесни, док то исто наводи много мањи број испитаника из Лајковца и Лознице. 45% испитаника сматра да не постоји ништа што се може урадити да би се тражиоци азила комплетно уклопили у њихову заједницу, јер се они никада неће уклопити. Преосталих 65% испитаника који сматрају да се нешто може урадити да би се азиланти уклопили у њихову заједницу најчешће наводе коришћење медија у сврху боље едукације грађана као начин уклапања азиланата у друштвену заједницу.

Како би одговорила овим изазовима насталим, пре свега, због наглог повећања броја тражиоца азила у Републици Србији у 2010, 2011. и 2012. години, посебно након интензивирања оружаних сукоба у Сирији, Влада је отворила нови центар за азил у Боговађи. Посебан проблем представљало је стање испред Центра за азил у Боговађи, где се свакодневно налазило између 90 и 200 страних држављана. Та лица нису имала приступ смештајним капацитетима Центра и храни која се смештеним тражиоцима азила дистрибуира у самом Центру. Комесаријат за избеглице и миграције реаговао је обезбеђивањем додатних смештајних капацитета кроз закуп приватног објекта и обезбеђивањем хране за лица која раније нису могла бити смештена у постојећи центар у Боговађи. Реч је о решењу, којим се тешка ситуација у Боговађи привремено санирала. Одлуком Владе, нови центар би требао да буде лоциран у Младеновцу, што је локална власт одбила закључком Скупштине општине Младеновац.

Посебан проблем представља повећан број малолетних тражилаца азила без пратње. Таква лица се упућују у центре за социјални рад, где им се по хитном поступку поставља привремени старатељ, а уколико је то лице изразило намеру да тражи азил, упућује се у један од два постојећа центра у Републици Србији. Како у постојећим центрима нема места, центри за социјални рад проналазе тренутна решења и смештају ова лица у објекте за пружање других видова социјалне заштите односно прихватилишта или прихватне станице за децу без родитељског старања. Проблем представља и смештај малолетних страних лица без пратње родитеља и старатеља у радне јединице Завода за васпитање деце и омладине у Београду и Нишу. У тим јединицама могуће је сместити 22 малолетна лица мушког пола, док се девојчице смештају са другим

²¹⁸ Комесаријат за избеглице и миграције, *Испитивање ставова грађана према тражиоцима азила*, октобар 2012, стр. 5

малолетницама у оквиру постојећих одељења Завода, јер не постоје одвојене просторије у којима би боравиле девојчице.

Проблем постоји и са режимом издржавања казне и просторијама у установама у којима се извршавају прекршајне казне, а у којима бораве ирегуларни мигранти. Те просторије разликују се од оних у којима бораве друга прекршајно кажњена лица. Није редак случај да се ирегуларни мигранти држе закључани у претрпаним просторијама 23 и по часа дневно, где неки од њих спавају на поду. У неким установама странци немају приступ заједничким просторијама, већ цео дан проводе у просторијама у којима и спавају. Такође, ускраћује им се право на боравак на отвореном у трајању од једног часа дневно.²¹⁹

4.8.3. Општи циљ

Кроз законодавне реформе и пуну примену постојећих прописа омогућити једнак приступ правима избеглицама, интерно расељеним лицима, повратницима по основу споразума о реадмисији, тражиоцима азила и другим мигрантским заједницама у складу са међународним и регионалним стандардима и предузимати мере за елиминацију свих облика дискриминаторне праксе, а посебно повећати степен прихваћености избеглица, интерно расељених лица и других мигрантских група у општој популацији, кроз сензибилизацију локалне заједнице за социјалне, културне и верске специфичности ових осетљивих група.

4.8.4. Мере

1) Унапредити спровођење међународних уговора које је Република Србија ратификовала а које се односи на избеглице, интерно расељена лица друге осетљиве мигрантске групе и обезбедити услове за остваривање захтева које произилазе из Међународне конвенције о правима свих радника миграната и чланова њихове породице, како би се у будућности, стекли услови за њену ратификацију;

2) Припремити предлог измена и допуна Закона о забрани дискриминације, којим би се као посебан случај дискриминације предвидела дискриминација избеглица, тражилаца азила односно лица која уживају неки од законом предвиђених видова међународне заштите и интерно расељених лица;

3) Унапређивати постојећи законодавни оквир спречавања дискриминације ове групе лица као и других закона којима се унапређује њихов положај, сходно потребама утврђених у пракси и усвојити неопходне подзаконске акте;

4) Обезбедити примену и надгледати споровођење усвојеног Закона о допунама закона о ванпарничном поступку и Закона о пребивалишту и боравишту грађана и олакшати добијање личних исправа интерно расељеним лицима и повратницима по основу споразума о реадмисији, ради постизања пуне једнакости у правима са другим грађанима Републике Србије и решити изванредан број случајева „правно невидљивих“ интерно расељених лица, међу којима је највећи број припадника ромске националности;

5) Усвојити Закон о бесплатној правној помоћи, којим би се удружењима омогућило да као пружаоци правне помоћи избеглицама, интерно расељеним лицима, тражиоцима азила и другим осетљивим мигрантским групама;

²¹⁹ Јована Зорић, Београдски центар за људска права, информације прикупљене кроз мониторинг посете установама за извршење кривичних санкција, 2012. година

6) Пратити реализацију постојеће Стратегије и других стратешких докумената која се односе на положај ове осетљиве друштвене групе, вршити редовне евалуације њихов спровођења и обезбедити њихову пуну примену;

7) Сузбијати дискриминаторске праксе избеглицама, интерно расељеним лицима, према особама са инвалидитетом у свим областима, нарочито анализом конкретних случајева дискриминације према овој групи лица са којима се суочавају Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана, Покрајински омбудсман и удружења грађана, ради отклањања узрока и последица њиховог настанка;

8) Омогућити избеглицама истоветан третман са тражиоцима азила у погледу остваривања права на социјалну новчану помоћ до остварења повратка у земљу свог порекла;

9) Убрзати процедуре утврђивања избегличког статуса и системски решити проблем смештаја тражилаца азила, кроз изградњу додатних капацитета и превентивно и репресивно деловати и спречити говор мржње и акте насиља или претњи насиљем према азилантима;

10) Повећати видљивост и избеглица, интерно расељених лица, тражилаца азила и других миграната, повећати информисаност јавности о специфичности њиховог положаја и обезбедити едукацију медијских посланика о начину извештавања и преношењу информација о тражиоцима азила и других мигрантских група;

11) Илегалним мигрантима обезбедити услове издржавања казне затвора (материјалне услове, здравствену заштиту, боравак на отвореном простору, комуникацију са затворским особљем итд.) једнаке онима кој уживају држављани Републике Србије;

12) Посебну пажњу обратити на спречавање дискриминације вишеструко дискриминисаних група избеглица, интерно расељених лица и миграната, а посебно старих, деце, особа са инвалидитетом, жртава насиља, и др.

4.8.5. Посебни циљеви

4.8.5.1. Рад и запошљавање

Обезбедити услове за спречавање дискриминације избеглица и интерно расељених лица у области рада и запошљавања, како у јавном, тако и у приватном сектору, нарочито у погледу спречавања различитог третмана у односу на друге запослене лица услед њиховог личног својства. Како подаци о раду и запошљавању избеглица и интерно расељених лица показују да је број незапослених из ове друштвене групе велики, иако је образовна структура избеглих лица изнад просека, потребно је приступити решавању овог проблема системски и одговорно, кроз активну и реалну имплементацију постојећих програма. Изменити одредбе члана 5. Правилника о радној књижици и омогућити добијање радне књижице сходно боравишту. Обезбедити пријављивање избеглица и интерно расељених лица Националној служби за запошљавање и обезбедити едукацију и информисаност о томе. Бесповратним средствима и субвенционисаним кредитима подстицати samozapošljavanje, оснивање разних задруга и социјалних предузећа, пољопривредних газдинстава, кућних радиности, малих производних погона и сл. Неопходно је у локалне планове за запошљавање укључити и мигранте. Информисати послодавце о правима избеглица и интерно расељених лица на рад, запошљавање и једнак третман и о казнама за дискриминацију на радном месту. Обезбедити да се предлози или препоруке удружења избеглица и интерно расељених лица у највећој мери уважавају на свим нивоима власти.

4.8.5.2. Становање

Подстицати поред становања у социјално заштићеним условима и друге видове становања за избеглице и интерно расељена лица (социјално становање у закуп или власништво), чиме би се постигао већи степен приступа праву на адекватно становање ових угрожених категорија.

4.8.5.3. Помоћ, програми и пројекти

У сарадњи са међународним организацијама и удружењима обезбедити додатна средства за унапређење приступа правима под једнаким условима за избеглице, интерно расељена лица, тражиоце азила, повратнике по основу споразума о реадмисији. Овако прикупљена средства усмерити на програме којима се ове осетљиве групе оснажују за приступ економским и социјалним правима. Посебну пажњу потребно је посветити програмима који подстичу интеркултурални дијалог, едукацији државних службеника о дискриминацији и механизмима за њено препознавање и елиминисање, инклузију осетљивих група кроз приступ образовним курсевима, учењу језика и слично.

4.9. Дискриминација на верској основи

4.9.1. Правни оквир

Вероисповест је у међународним актима један од забрањених основа разликовања у погледу поседовања и обима права. У том смислу, може се истаћи да је, осим прокламовања и заштите, слобода вероисповести додатно загарантована забраном дискриминације на основу вероисповести коју предвиђају сви релевантни међународни акти.

Универзална декларација у члану 2. предвиђа да свакоме припадају сва права и слободе проглашене у тој Декларацији без икаквих разлика, између осталог, у погледу вероисповести. Чланом 2. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима предвиђено је да се државе чланице Пакта обавезују да поштују и гарантују свим лицима која се налазе на њиховој територији и која потпадају под њихову надлежност, права призната Пактом без обзира на веру, док је чланом 4. забрањена дискриминација на основу религије и у ванредним ситуацијама (ситуацијама опште опасности које угрожавају опстанак нације). Штавише, према члану 24. став 1. Пакта, свако дете, без дискриминације засноване, између осталог, на вери, има право да му његова породица, друштво и држава указују заштиту коју захтева његов статус малолетника. Чланом 27. је додатно предвиђено да лица која припадају верским мањинама не могу бити лишена права да имају, заједно са другим члановима своје групе, свој посебни културни живот, да испољавају и упражњавају своју сопствену веру или да се служе својим језиком. У члану 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода изричито се помињу верска уверења као пример забрањеног основа за дискриминаторно поступање: Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза с неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

Забрана дискриминације предвиђена чланом 14. очигледно је ограничена, будући да важи само за „права и слободе“ предвиђене у Европској конвенцији. Важно је, међутим, нагласити да се Протоколом бр. 12 уз Конвенцију успоставља једна општија забрана дискриминације, јер се предвиђа да ће се свако право које закон предвиђа остваривати без дискриминације по било ком основу као што је нпр. вероисповест. Самим тим Протокол бр. 12 обезбеђује додатну заштиту од

дискриминаторног поступања у државама које су ратификовале овај уговор. Чланом 21. став 1. Повеље основних права Европске уније предвиђено је да ће свака дискриминација, између осталог на основу религије и уверења, бити забрањена.

Устав Републике Србије предвиђа у члану 11. да је Република Србија световна држава у којој су цркве и верске заједнице одвојене од државе и да се ниједна религија не може успоставити као државна или обавезна. У члану 21. Устав забрањује дискриминацију. Тај члан предвиђа да су пред Уставом и законом сви су једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, између осталог, нарочито по основу вероисповести. Слободу мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору као и одсуство обавезе о изјашњавању о својим верским и другим уверењима Устав је зајемчио чланом 43. Исти члан прописује и да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници са другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења. Према ставу 3. овог члана Устава, та слобода се може ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Устав такође прописује, у члану 44. став 1. да су цркве и верске заједнице у Републици Србији равноправне и одвојене од државе, као и да је уставна обавеза државе да подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48). Свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости је према члану 49. Устава забрањено и кажњиво.

Према члану 18. Закона о забрани дискриминације, дискриминација у области слободе вероисповести постоји ако се поступа противно начелу слободног испољавања вере или уверења. Овај вид забране дискриминације Закон везује за случајеве када 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. Ова гаранција једнакости односи се дакле, како на појединце, такоа и на групе лица, што обухвата и верске организације.

Основни закон који регулише правни положај цркава и верских заједница у Републици Србији је Закон о црквама и верским заједницама.²²⁰ У члану 2. који одређује забрану дискриминације, Закон прописује да нико не сме да буде подвргнут принуди која би могла да угрози слободу вероисповести, нити сме да буде присиљен да се изјасни о својој вероисповести и верским уверењима или њиховом непостојању. У ставу 2. истог члана, Закон одређује да нико не може да буде узнемираван, дискриминисан, или привилегован због својих верских уверења, припадања или неприпадања верској заједници, учествовања или неучествовања у богослужењу и верским обредима и коришћења, или некоришћења зајамчених верских слобода и права. Закон уређује ограничења испољавања верске слободе, аутономију, регистрацију, имовину и финансирање, као и богослужбену, образовну и културну делатност цркава и верских заједница. Законом су дефинисани субјекти верске слободе у смислу тог закона, а то су: традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације. Традиционалне цркве и верске заједнице су оне које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона, а у њих је Закон убројао Српску

²²⁰ Упореди: *Закон о црквама и верским заједницама* „Службени гласник РС”, број 36/06.

православну цркву, Римокатоличку цркву, Словачку евангеличку цркву а.в., Реформатску хришћанску цркву, Евангеличку хришћанску цркву а.в. Исламску заједницу и и Јеврејску верску заједницу. Конфесионалне заједнице су све оне цркве и верске организације чији правни статус је био регулисан пријавом у складу са законима који су важили у социјалистичкој Југославији. Друге верске организације које Закон спомиње су очигледно оне које се могу означити као новоформиране. Регистар цркава и верских заједница води министарство надлежно за послове вера (у доба израде Стратегије – Министарство правде и државне управе), а услови за упис и поступак уписа у регистар регулисани су Законом о црквама и верским заједницама, Законом о општем управном поступку и Правилником о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница.

4.9.2. Опис стања

4.9.2.1. Критике, карактер и ефекти Закона о црквама и верским заједницама

Народна скупштина усвојила је Закон о црквама и верским заједницама 20. априла 2006. године Закон је ступио на снагу 5. маја 2006. године. Разлог за доношење Закона о црквама и верским заједницама садржан је у чињеници да у правном поретку Републике Србије, почевши од 1993. године до доношења Закона о црквама и верским заједницама, није било општег правног акта који је регулисао правни положај цркава и верских заједница и односе између државе и цркве. Године 1993. престало је важење некадашњег Закона о правном положају верских заједница СР Србије из 1977. године, односно он је стављен ван снаге. Тим Законом било је предвиђено да су грађани који оснивају верску заједницу дужни да општинском органу управе надлежном за унутрашње послове поднесу пријаву о оснивању у року од 30 дана. Сличан систем предвиђао је и Закон о правном положају верских заједница који је у некадашњој Југославији донесен 1953. године на савезном нивоу. Карактеристика оба закона који су донесени током социјалистичког периода била је да нису вођени централни регистри пријављених верских организација. Иначе, правни положај верских заједница уопште није био регулисан у периоду од 1945. до 1953. године. Стављањем ван снаге 1993. године Закона из 1977. године није био решен прелазни правни режим, тако да су се држава и цркве и верске заједнице, до доношења Закона о црквама и верским заједницама 2006. године, у правном поретку сусретале са низом нерешених односа и отворених питања. Изван правне регулативе остала су значајна питања: од питања правног положаја цркава и верских заједница, статуса њихове имовине, начина финансирања, права свештеника, питања верског образовања, до питања оснивања и регистравања верских организација. Доношењем Закона о црквама и верским заједницама на свеобухватан начин уређен је правни положај цркава и верских заједница у правном поретку Републике Србије, као и односи између државе и цркава и верских заједница.

Закон је пошао од модела регистрације цркава и верских заједница у посебном управном поступку, али је предвидео различите начине стицања правног субјективитета цркава и верских заједница. Наиме, према решењима садржаним у закону, традиционалним црквама и верским заједницама које закон одређује као оне које имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет у прошлости био регулисан посебним законима, на основу самог закона, признат је правни субјективитет, тако да оне не подносе захтев за регистрацију, док остале верске организације за упис у регистар подносе захтев. Закон о црквама и верским заједницама у члану 18. став 1. прописује да се за упис у Регистар цркава и верских заједница Министарству подноси пријава која садржи назив цркве или верске заједнице, адресу седишта цркве или верске заједнице и име, презиме и својство лица овлашћеног да представља и заступа цркву или верску заједницу. Према члану 18. став 2. Закона о црквама и верским заједницама Републике Србије,

верске организације, осим традиционалних, за упис у Регистар подносе Министарству захтев који садржи одлуку о оснивању верске организације са именима, презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача од најмање 0,001% пунолетних држављана Републике Србије који имају пребивалиште у Републици Србији према последњем званичном попису становништва или страних држављана са сталним боравком на територији Републике Србије, статут или други документ верске организације који, између осталог, садржи опис организационе структуре, начин управљања и права и обавезе чланова, приказ основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, као и податке о сталним изворима прихода верске организације. На основу изложених одредби Закона, јасно је да се у поступку регистрације прави разлика између традиционалних цркава и верских заједница, са једне, и осталих цркава, верских заједница и верских организација, са друге стране.

Због таквог приступа део домаће политичке и културне јавности стајао је на становишту да Закон није праведан према свим црквама и верским заједницама, да је дискриминаторски и да недовољно штити и афирмише индивидуалне верске слободе. На основу иницијатива које су садржавале сличну аргументацију, Уставни суд је покренуо поступак оцене уставности Закона о црквама и верским заједницама.

Уставни суд је у својој Одлуци од 7. фебруара 2013. године²²¹, између осталог, одлучио и у погледу основног питања поступка - Да ли се законском поделом на традиционалне цркве и верске заједнице, са једне, те конфесионалне верске организације, са друге стране, повређује начело равноправности цркава и верских организација из члана 44. Устава и уставна гаранција о забрани дискриминације из члана 21. Устава, односно да ли разлике које у поступку регистрације доводе до повреде начела једнакости и повреде права на једнаку законску заштиту из члана 21. Устава. Суд је констатовао да се традиционалне цркве и верске заједнице, са једне стране, и све остале верске организације, са друге стране, не налазе у формално аналогним ситуацијама када покушавају да се региструју. До таквог закључка Суд је дошао на основу става да „разлика приликом регистрације традиционалних цркава и верских заједница, са једне стране, и свих осталих верских организација, са друге стране, према оспореним одредбама члана 18. Закона, постоји у погледу пружања доказа у поступку регистрације у односу на традиционалне цркве и верске заједнице и у односу на „скорашње” верске заједнице које нису предвиђене чланом 10. Закона”. Брижљиво анализирајући разлике у поступку регистрације, како између субјеката верске слободе и удружења грађана, тако и између самих верских организација, Уставни суд је најпре закључио да „црква и верска заједница која се *ex lege* уписује у Регистар, односно верска организација која на овај начин стиче правни субјективитет, достављањем доказа које је Закон прописао у члану 18. став 2. Закона, заправо подносе исте доказе које подноси и удружење у свакој другој области удруживања, а зарад тога да докаже каква је организација, односно да јесте верска организација а не нека друга организација”, а затим је, управо полазећи од кључног елемента поступка регистрације, а реч је о доказивању да је једно удруживање људи по својој природи верско, стао на становиште да неједнак третман традиционалних и нетрадиционалних цркава и верских заједница, односно различити правни режим приликом уписа у Регистар, не доводи до неповољније позиције нетрадиционалних цркава и верских заједница приликом регистрације. Наиме, Суд је сматрао да се „и у односу на те цркве и верске заједнице постављају исти услови које морају испунити и традиционалне цркве и верске заједнице”, а да је „разлика само што су традиционалне цркве и верске заједнице тај услов испуниле у прошлости, због чега им је посебним законима и био признат правни статус.”.

²²¹ „Службени гласник РС”, број 23/13

Дакле, Уставни суд Републике Србије стао је на становиште да разликовање између традиционалних цркава и верских заједница, са једне, и осталих цркава и верских заједница, односно верских организација, са друге стране, није дискриминаторно. Суд у својој Одлуци јасно „констатује да забрана дискриминације не значи да је свако правно разликовање међу појединцима и колективитетима недозвољено”, те да су „одређене разлике међу појединцима и групама људи легитимне, а понекад и нужне”. Међутим, у својој Одлуци Суд није извео никакав закључак у питању легитимности разликовања традиционалних цркава и верских заједница, са једне, и конфесионалних заједница, са друге стране? Наиме, ако је разлика између традиционалних цркава и верских заједница и осталих верских организација легитимна јер су традиционалне цркве и верске заједнице у прошлости испуниле услов доказивања да су верске организације, онда се поставља основано питање зашто се не може стати на становиште да су тај услов у прошлости испуниле и конфесионалне заједнице, тим пре што их Закон о црквама и верским заједницама јасно у члану 16. одређује као све оне цркве и верске организације чији је правни статус био регулисан пријавом у складу са Законом о правном положају верских заједница („Службени лист ФНРЈ”, број 22/1953) и Законом о правном положају верских заједница („Службени гласник СРС”, број 44/1977). Конфесионалне заједнице су на основу закона који су важиле у социјалистичкој Југославији, а који се наводе у члану 16. Закона о црквама и верским заједницама, имале својство правног лица које су задржале и након престанка важења закона на основу којих су га стекле, тако да предвиђање регистрације и конфесионалних заједница може да буде схваћено на начин да конфесионалне заједнице доводи у исту равн са новооснованим црквама и верским заједницама, предвиђајући заправо поновно оснивање верских заједница које већ постоје.

4.9.2.2. Верска припадност и изузеци од забране нарушавања једнаког поступања

Једнако поступање у неједнаким ситуацијама такође представља дискриминацију и треба да буде третирано стратешким документом за борбу против дискриминације. У вези са борбом против дискриминације на верској основи посебно треба истаћи да се у многим европским актима верска припадност сматра дозвољеним основом за изузимање из опште забране дискриминације. Наиме, Директивом 2000/78/ЕС којом се успоставља општи оквир за једнако поступање у запошљавању и професијама, а која, према члану 1. има за сврху да пропише опште оквире за борбу против дискриминације, између осталог, по основу религије у погледу запошљавања и професија, предвиђен је значајан број изузетака, од опште забране дискриминације. У том смислу треба истаћи да ова Директива предвиђа могућност да државе чланице Европске уније могу да пропишу да поступање које се заснива на некој карактеристици повезаној са основама на којима је дискриминација забрањена, неће представљати дискриминацију ако, из разлога природе одређених професионалних делатности или контекста у којем се обављају, такве карактеристике представљају истински и одлучујући професионални захтев, под условом да је циљ легитиман и захтев оправдан. У смислу професионалних захтева, Директива изричито предвиђа да државе чланице могу, у случају професионалне делатности у црквама и другим јавним или приватним организацијама чији је систем вредности заснован на религији, предвидети да разлика која је заснована на религији неког лица неће представљати дискриминацију када религија представљају истински, легитиман и оправдан професионални захтев. Разлика у третману биће примењена, према одредбама Директиве, узимајући у обзир одредбе и начела устава држава чланица, као и општих принципа комунитарног права, и неће оправдати дискриминацију на другим основама. Отворено је питање да ли би се у важећем законодавном оквиру у Републици Србији који је широко постављен, прописивање услова одређене верске припадности, у случају професионалне делатности у црквама и другим јавним или приватним организацијама чији је систем вредности заснован на религији, сматрало

дискриминацијом што је уосталом и проузроковало једну легитимну примедбу цркава и верских заједница приликом доношења Закона о забрани дискриминације.²²² Закон о забрани дискриминације прописује у члану 18. став 2. изузетак од опште забране дискриминације, али само за поступање свештеника, односно верских службеника које је у складу са верском доктрином, уверењима или циљевима цркава и верских заједница уписаних у регистар верских заједница, у складу са посебним законом којим се уређује слобода вероисповести и статус цркава и верских заједница, дакле не и за поступање самих цркава и верских заједница, или других јавних или приватним организацијама чији је систем вредности заснован на религији.

4.9.2.3. Напади на објекте верских заједница и говор мржње

Случајеви напада на објекте цркава и других верских заједница, говора мржње према припадницима верских заједница и различити облици узнемиравања и понижавајућег поступања, који сами по себи представљају посебне облике дискриминације, још увек су спорадично присутни према припадницима појединих религијских заједница, њиховим верским споменицима и обележјима. Толеранција грађана према једном броју углавном по чланству мањих верских организација, још увек није висока, нарочито када је реч о јавном изражавању верске посебности њихових чланова.

Кривична дела, прекршаји и остали догађаји извршени на штету верских објеката могу да буду а) они у којима је мотив прибављање противправне имовинске користи и б) они који по начину извршења и средине у којој су начињени указују на верску нетолерантност као вероватан мотив. Статистика показује да је највећи број свих догађаја извршених на штету верских објеката, последњих година био мотивисан прибављањем противправне имовинске користи (у 2007. години – 79,6%, у 2008. години – 64,8%, у 2009. години – 74,8%, у 2010. години – 77,9%, у 2011. години – 78,5% и од 1. јануара до 1. марта 2012. године – 87,8% од укупног броја догађаја), с обзиром на то да се у верским објектима углавном одузима новац од прилога верника, сакрални предмети, бакарни олуци, али и предмети од културно-историјског и религијског значаја. Осим тога, забележени су и догађаји извршени на верским објектима, који се због начина извршења (разбијањем стакала и исписивањем графита увредљиве садржине на верским објектима) и средине у којој су извршени, могу ставити у контекст верске нетолеранције. Статистички подаци указују на смањење таквих инцидената (у 2007. години – 83 или 20,4% од догађаја на верским објектима у тој години; у 2008. години – 81 или 21,6%; у 2009. години – 54 или 11,6%; у 2010. години – 51 или 12,1% , у 2011. години 47 или 9,7%, и од 1. јануара до 1. марта 2012. – четири или 5,4%).

У структури дела која имају обележја испољавања верске нетолеранције може се уочити следећа статистика. Хришћанска адвентистичка црква је 2007. године била мета бахатих и нетолерантних појединаца у 16 случајева који су се манифестовали као оштећења на објектима ове верске заједнице. У 2008. години је дошло до смањења испољавања нетолеранције према овој верској заједници, с обзиром на то да је пријављено 10 оштећења на њиховим објектима; у 2009. години, евидентирано је девет случајева; у 2010. години – 10 случајева и у 2011. години – 11 случајева. У прва два месеца 2012. године, није било евидентираних случајева испољавања верске нетолеранције на штету Хришћанско адвентистичке цркве.

²²² Примера ради да ли би црква која расписује јавни конкурс за пријем у радни однос директора сопственог музеја, а у коме је предвиђено да може да буде примљен искључиво верник те цркве, одговарала за дискриминацију? Према члану 4. став 2. Директиве 2000/78 такво поступање улазило би у оквире професионалних захтева који не представљају дискриминацију, док би у Републици Србији, према Закону било веома дискутабилно.

У контекст верске нетолеранције могу се ставити и оштећења на Римокатоличкој цркви (10 - у 2007. години, 13 - у 2008. године, девет - у 2009. години, осам - у 2010. години, пет – у 2011. години и од 1. јануара до 1. марта 2012. године - два); на Српској православној цркви (10 - у 2007. години, два - у 2008. години, четири - у 2009. години, и у 2010. и 2011. години - по један; на објектима верске заједнице Јеховини сведоци (по осам - у 2007. и 2008. години, седам – у 2009. години, девет - у 2010. години, пет у 2011. години и један у периоду од 1. јануара до 1. марта 2012. године); на Цркви Исуса Христа, светаца последњих дана (по два - у 2007. и 2009. години, седам - у 2008. години, три - у 2010. години и један у 2011. години); на објектима Исламске верске заједнице (један - у 2007. години, четири - у 2008. години, три - у 2009. години, два - у 2010. години и пет - у 2011. години); на објектима Јеврејске верске заједнице (по два - у 2008, 2010. и 2011. години и један у периоду од 1. јануара до 1. марта 2012. године) итд. Осим оштећења објеката, у периоду од 2007. године до марта 2012. године регистрован и одређени број других случајева инцидента против Јеврејске заједнице и њених припадника - три анонимне претње; 23 случаја исписивања парола којима се вређа достојанство јеврејског народа и три случаја оштећења јеврејског гробља.²²³

4.9.3. Општи циљ

Спречавати могућност кршења забране дискриминације на верској основи унапређењем правног оквира и делотворним спровођењем прописа; афирмисање верске толеранције, између осталог предузимањем мера за унапређење поштовања, разумевања и сарадње између цркава и верских заједница и лица која припадају различитим вероисповестима, а нарочито подстицањем међуверског дијалога.

4.9.4. Мере

1) Хармонизовати постојећи правни оквир забране дискриминације са стандардима садржаним у директивама Европске уније, нарочито у директиви 2000/78;

2) Извршити законодавне реформе (или аутентично тумачење Закона) у погледу уписа цркава и верских заједница у Регистар цркава и верских заједница којима би се омогућио континуитет признатог правног субјективитета не само традиционалних, већ и професионалних верских заједница;

3) Континуирано предузимати активне мере за спречавање ширења говора мржње према припадницима верских заједница и за унапређивање јавне безбедности њихових припадника, имовине и верских обележја, што свакако обухвата, али се не своди само на предузимање мера за унапређење степена толеранције грађана према верским заједницама и њиховим припадницима.

4.9.5. Посебни циљеви

4.9.5.1. Осигурање једнаког третмана цркава и верских заједница

У циљу осигурања једнаког третмана цркава и верских заједница у Републици Србији, омогућити континуитет признатог правног субјективитета не само традиционалних, већ и професионалних верских заједница чији је правни статус био регулисан пријавом, у складу са раније важећим законима.

²²³ Сви подаци према Трећем периодичном извештају Републике Србије о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина -

http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/treci_izvestaj_o_sprovodjenju_okvirne_konvencije_srp.pdf

4.9.5.2. Безбедност

Континуирано спречавати уништавање имовине, објеката и верских обележја верских заједница, а починиоце таквих дела проналазити и адекватно кажњавати.

4.9.5.3. Афирмисање толеранције и дијалога

Унапређивати дијалог између цркава и верских заједница и степен толеранције грађана према верским заједницама и њиховим припадницима.

4.10. Дискриминација лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације

4.10.1. Правни оквир

Физичко и ментално здравствено стање је, одувек, један од основа по коме се праве неоправдане разлике између људи. Узрок дискриминације су најчешће страх од појединих болести и стигматизација лица која од њих болују. У претходних неколико деценија дискриминацији лица с обзиром на њихово здравствено стање нарочито је допринела епидемија ХИВ инфекције, која је отворила бројна осетљива питања усклађивања потребе за ефикасним мерама сузбијања болести и заштите јавног здравља, и једнако важне потребе поштовања људских права. Велики број физичких и менталних болести има изразите социјалне импликације, а последице ових болести не ограничавају се само на лица која су њима непосредно погођена већ је угрожено читаво социјално окружење у којем болесник живи: породица, они који воде бригу о њему, професионална и радна средина и друга лица са којима ступа у друштвене контакте поводом учешћа у формалним и неформалним друштвеним групама, културним, верским, образовним, рекреативним или спортским активностима.

Опште одредбе о забрани дискриминације као основ подразумевају и здравствено стање. Комисија за људска права Уједињених нација одредила је 1996. године да се у класичној дефиницији забране дискриминације, израз „или по другом основу“, којим се правно одређује да је дискриминација забрањена по било ком личном својству, односи и на здравствено стање, укључујући и ХИВ/АИДС.²²⁴ Правни систем Републике Србије је, поред општих уставних одредби о забрани дискриминације, у Закону о забрани дискриминације²²⁵ изричито препознао случај дискриминације с обзиром на здравствено стање, и то у односу на сва лица и као један од посебно забрањених основа дискриминације деце.

Поред одредби које забрањују дискриминацију, остала права и обавезе оболелих у Републици Србији нису систематски уређена већ се налазе у бројним законским актима. Закон о здравственој заштити²²⁶ регулише права и обавезе пацијената приликом коришћења услуга здравствене заштите; Закон о здравственом осигурању²²⁷ уређује права из обавезног

²²⁴ Резолуција Комисије за људска права УН-а, број 1996/44.

²²⁵ Закон о забрани дискриминације „Службени гласник РС”, број 22/09.

²²⁶ Закон о здравственој заштити „Службени гласник РС”, број 107/05.

²²⁷ Закон о здравственом осигурању „Службени гласник РС”, бр. 107/05, 109/05 – исправка и 57/11.

здравственог осигурања, Закон о заштити становништва од заразних болести²²⁸ уређује поступање у случајевима ширења заразних инфекција; Кривични законик²²⁹ регулише одговорност у случајевима не поступања према обавезама заштите јавног здравља и преношења ХИВ-а; Закон о заштити података о личности²³⁰ третира податке о здравственом стању лица као нарочито осетљиве. Неконзистентност закона и недостатак регулаторних одредби, у одређеним случајевима, може бити основ за неједнако поступање или непостојање санкција приликом дискриминације оболелих.

Посредни документи који су од значаја и за спречавање дискриминације лица с обзиром на њихово здравствено стање су међународни уговори и декларације које је прихватила Република Србија у оквиру Уједињених нација и Савета Европе и стратегије усвојене од стране Владе Републике Србије, као нпр. Стратегија о ХИВ инфекцији и АИДС-у од 2011. до 2016. године.²³¹

4.10.2. Опис стања

4.10.2.1 Положај лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације

У Србији је присутна дискриминација лица с обзиром на њихово здравствено стање. Генерисана је постојањем дубоко укорењених предрасуда насталих услед разних страхова, недостатка основног знања и погрешно усвојених информација о начинима преноса инфекција или природе болести. Појавни облици дискриминације су бројни и утичу на социјално искључивање ових лица, они укључују: ускраћивање права на примарно и секундарно образовање, губитак посла и отежано запошљавање, одбијање пружања основне и хитне медицинске неге, медијске кампање и сензационалистичка медијска открића критичних догађаја са учешћем лица која живе са болестима, одбацивање од стране породице, изолација у оквиру образовних или затворских и других установа, вређање и омаловажавање, пребијање и физичко малтретирање лица која живе са болестима.

4.10.2.2. Поштовање правног оквира, потреба за његовим даљим унапређивањем и фактичко стање у појединим областима

У сфери права на образовање, дешава се да се деца која живе са ХИВ-ом, или деца чији су родитељи инфицирани овим вирусом, оболели од АИДС-а или умрли од те болести, изолују од стране школске управе или друге деце. Деца која болују од целијакије немају једнаке могућности за исхрану у школама, јер се у школским кухињама не спрема храна без глутена. У сфери радних односа, дешавало се да лице изгуби посао због свог здравственог стања које нема директне везе са могућностима обављања посла, а без права на преквалификацију или друго радно место, или због тога што се пренела информација о томе да је заражено неком сексуално преносивом инфекцијом или неком другом социјално осетљивом болешћу. Закон о раду забрањује дискриминацију лица које траже посао и запослених с обзиром на здравствено стање, али су његове широко постављене одредбе о обавезама запослених често тумачене од стране послодаваца на штету болесника.²³² У сфери здравствене заштите најчешћи примери дискриминације јесу одбијање пружања хитне медицинске помоћи, специјалистичких услуга или неге лицима која живе са заразним болестима, или мере које вређају личност и достојанство

²²⁸ Закон о заштити становништва од заразних болести, „Службени гласник РС”, број 125/04

²²⁹ Кривични законик „Службени гласник РС”, број 85/05 и 72/09.

²³⁰ Закон о заштити података о личности „Службени гласник РС”, број 97/08 и 104/09

²³¹ Влада, Стратегија о ХИВ инфекцији и АИДС-у од 2011. до 2016. године „Службени гласник РС”, број 26/11.

²³² Закон о раду „Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05 и 54/09, чл. 15. и 18.

оболелих као нпр. дезинфекција целе просторије након прегледа и интервенција, стављање два пара рукавица и хируршких маски и сл. Присутно је и наметање разних процедура у поступцима остваривања здравствене и социјалне заштите које се уводе под изговором заштите јавног здравља или уштеде средстава а у ствари стављају у неравноправан и неправедан положај одређена лица у вези са њиховим здравственим стањем. Код лица на одслужењу казне затвора, регистровани су примери изолације оних који имају проблема са здравственим стањем од стране других затвореника, као и ускраћивање права на неопходну медицинску негу. Такође се дешавало да лица због свог здравственог стања, на пример ХИВ позитивног статуса, буду малтретирана или брутално претучена. До сада није донета ниједна пресуда у Републици Србији која се односи на дискриминацију с обзиром на здравствено стање. Ова чињеница одлучујуће опредељује лица која живе са болестима да крију свој статус, они не одлазе редовно на медицинске контроле и брзо губе додир са друштвеним окружењем.

У правном систему Републике Србије нема посебних мера за подстицање равноправности особа чије здравствено стање може бити основ дискриминације. Ове мере су према Закону о забрани дискриминације дозвољене ако њихов циљ представља поправљање положаја дискриминисаних група лица. Чини се да би оне, у овом случају, требало да обухватају следеће мере: обезбеђивање равноправности пред државним органима и институцијама; обезбеђивање приступа информацијама и то путем стварања информационих центара за превенцију, саветовање и подршку лицима која живе са болестима, штампање информатора и дистрибуцију информација о разним болестима у образовним, здравственим, казнено-поправним, војним и другим установама; обезбеђивање равноправности у области образовања и васпитања; подстицање запошљавања особа са одређеним здравственим потешкоћама и др.

Проблем лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације, постоји и у области заштите података о личности. Ради обезбеђивања заштићене сфере приватности за лица која живе са болестима, посебно у смислу гарантовања слободе од нежељеног објављивања информација да су они инфицирани и/или оболели, може се констатовати да је Закон о заштити података о личности на трагу основних решења пре свега Конвенције Савета Европе о заштити појединаца у вези са аутоматском обрадом података о личности из 1981. године, али је усклађен и са решењима о заштити података о личности Европске уније, на првом месту Директиве ЕУ 46/95. Међутим, свакако да у даљем нормативном развоју области заштите података о личности, нарочито у могућем закону о заштити права пацијената или доношењем посебног закона о ХИВ/АИДС-у, мора се водити рачуна о јаснијем одређењу шта овај посебан режим обраде, поводом ове групе лица подразумева. Такође потребно је на основу Закона о заштити податка о личности донети посебну уредбу о поступању са нарочито осетљивим подацима о личности.

Проблем правног оквира поводом ове групе лица у Републици Србији је приметан, јер не само да је изостао рад на доношењу јединственог закона о заштити права пацијената већ су и посебна законска решења у појединим гранама права предлагана и доношена независно једна од других, без увида у целину теме којој су посвећени и без уважавања најновијих медицинских достигнућа. Правила у вези са правима и обавезама оболелих лица не могу се наћи у јединственом законском тексту, већ су неконзистентно разбацана по правном систему. Зато је квалитет позитивноправних норми у вези са ХИВ/АИДС-ом и другим болестима далеко испод упоредноправних стандарда. Такође, приметно је да правне норме које се односе на ову област, у великом броју нису садржане у правним актима највишег реда, дакле законима, већ у бројним подзаконским актима. Саме усвојене стратегије, као и међународни документи, још увек се недовољно адекватно имплементирају.

4.10.3 Општи циљ

Спречавање кршења забране дискриминације према према лицима чије здравствено стање може бити основ дискриминације, кроз законодавне и регулаторне реформе. Обезбеђивање пуне примене Закона о забрани дискриминације у делу који се односи на дискриминацију према здравственом стању. Праћење и спровођење постојећих стратегија које могу да доведу до поштовања уставних гаранција забране дискриминације. Мењање јавних политика у одређеним областима које могу да буду „извор дискриминације“ и спречавање дискриминаторске праксе у односу на здравствено стање у области заштите здравља, образовања, рада, приватног и породичног живота, учествовања у јавном животу и у другим областима. Обезбеђивање услова за поштовање права на приватност лица с обзиром на њихово здравствено стање. Спречавање случајева физичког и психичког насиља према лицима с обзиром на њихово здравствено стање. Подстицање механизма судске и институционалне заштите лица која трпе дискриминацију с обзиром на њихово здравствено стање, као и оних који воде бригу о њима, у случајевима непосредне и посредне дискриминације и предузимање мера за подстицање равноправности ових лица.

4.10.4. Мере

1) Обезбедити примену и спровођење Закона о забрани дискриминације, и других закона од значаја за равноправност лица с обзиром на њихово здравствено стање;

2) У даљој разради правног оквира у овој области, донети посебан антидискриминациони закон за лица с обзиром на њихово здравствено стање, којим ће бити обухваћена антидискриминаторна начела;

3) Извршити анализу подзаконских акта која могу да буду основ дискриминације лица с обзиром на њихово здравствено стање, нарочито у области заштите здравља, социјалне заштите, рада, образовања, приватног и породичног живота, и др и на основу добијених резултата, унапредити постојећи подзаконски оквир;

4) Анализирати конкретне случајеве дискриминације лица с обзиром на њихово здравствено стање, са којима се суочавају Поверник за заштиту равноправности, Заштитник грађана, Покрајински омбудсман као независни и самостални државни/покрајински органи као и удружења грађана ради отклањања узрока њиховог настанка и последица.

5) Откривати и укидати потенцијалне дискриминаторске праксе према лицима с обзиром на њихово здравствено стање (нарочито према лицима која живе са ХИВ-ом, лицима инфицираним хепатитисом, лицима са тешким или ретким болестима и др.) при пружању медицинских, социјалних и осталих услуга, запошљавању, раду, образовању, у судским поступцима, приликом остваривања права на приватан и породични живот и у другим областима;

6) Подстицати равноправност лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације, и оснаживање рада удружења која за свој циљ имају заштиту и унапређење права ових лица;

7) Унапређивати јавну свест грађана о потреби заштите личног здравља и поштовању права лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације, кроз развој и спровођење информативних, едукативних и хуманитарних јавних кампања и искорењивање дубоко усађених предрасуда према овим лицима насталих услед недостатака знања и погрешних информација о начинима преноса или природе болести;

8) Унапредити осетљивост у извештавањима медија о здравственом стању појединих лица или болесним лицима увећањем заступљености едукативног садржаја о равноправности особа са болестима које су склоне да буду друштвено нерприхватљиве;

9) Посебну пажњу обратити на спречавање дискриминације вишеструко дискриминисаних група особа чије здравствено стање може бити основ дискриминације, а посебно ЛГБТ особа, деце, жена, особа са инвалидитетом и др.

4.10.5. Посебни циљеви

4.10.5.1. Здравство и здравствена заштита

Доношење посебног закона о заштити права пацијената у којем би биле укључене антидискриминационе клаузуле. Заштита података о здравственом стању који могу довести до дискриминације у области здравства. Унапређивање знања запослених у здравственом систему о болестима и оболелима који могу бити дискриминисани с обзиром на здравствено стање. Спречавање потенцијалних и могућих дискриминаторских пракси при пружању здравствених услуга (нпр. преко вођења непотребних евиденција, непотребним обелодањивање здравственог статуса и др). Обезбеђивање права свих особа на сигурну здравствену негу и заштиту без обзира на тренутно здравствено стање.

4.10.5.2. Приватан и породични живот и заштита података о личности

Изменама и допунама закона у области заштите података о личности, и кроз доношење нових закона разрадити посебан правни „режим” заштите података чије здравствено стање може бити основ дискриминације. Обезбедити пуно поштовање људских права и приватности лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације приликом увођења нових информационих система, ради стварања јединствене базе података о личности у оквиру система здравствене заштите и здравственог осигурања, попут електронске здравствене књижице и електронског здравственог картона. Донети подзаконске прописе, у складу са Законом о заштити података о личности, којим би били утврђени услови прикупљања и обраде нарочито осетљивих података о личности у вези здравственог стања и утврдити мере за заштиту таквих података, на начин којим се не угрожавају људска права лица с обзиром на њихово здравствено стање. Обезбедити поштовање права лица чије здравствено стање може бити основ дискриминације у одредбама које регулишу приватан и породичан живот грађана.

4.10.5.3. Рад и запошљавање

Спречити дискриминаторске праксе према лицима с обзиром на њихово здравствено стање у раду и запошљавању. Изостављање података о личности у вези са њиховим здравственим стањем које може бити извор дискриминације из евиденције о запошљавању. Едукација послодаваца и запослених у Националној служби за запошљавање о болестима и о лицима чије здравствено стање може бити основ дискриминације. Обезбедити афирмативне мере приликом запошљавања лица која живе са болестима и несметано остваривање укупних права из радног односа и по основу запошљавања.

4.10.5.4. Образовање

Пратити напредак у области инклузивног образовања деце и примену Закона о основама система образовања и васпитања и отклањати негативне и дискриминаторске праксе у образовању, нарочито деце/омладине с обзиром на њихово здравствено стање (нпр. спречити премештање или исписивање детета с обзиром на здравствено стање из образовне институције, посветити примерену пажњу образовању оболелих, спречити психичко и физичко злостављање и др.). Обезбедити да се из школске евиденције изоставе подаци о личности у вези са здравственим стањем који могу бити извор дискриминације. Обезбедити едукацију запослених у образовању о болестима и о лицима чије здравствено стање може бити основ дискриминације. При доношењу/измени прописа о образовању и васпитању предвидети и разрадити посебне одредбе о спречавању дискриминације деце/младих с обзиром на њихово здравствено стање у систему образовања.

V. ПРАЋЕЊЕ И ОЦЕЊИВАЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ

Циљ праћења и оцењивања успешности примене (мониторинга и евалуације) ове стратегије је да се систематски прикупљају подаци, прати и надгледа процес примене и процењује успех реализације ове стратегије ради предлагања евентуалних измена у предвиђеним мерама, на основу налаза и оцена. Праћење, као систематски процес прикупљања података, спроводи се континуирано и дугорочно за период од 2013. до 2018. године. Оцењивање успешности - евалуација (као анализа података и доношење оцене о успешности) обављаће се сваке календарске године, до 31. марта за претходну годину.

На основу појединачних извештаја из свих релевантних органа државне управе који ће бити припремљени од стране одређене контакт-особе и усаглашени на нивоу Канцеларије за људска и мањинска права, као и на основу извештаја добијених од Повереника за заштиту равноправности и Заштитника грађана, као и алтернативног извештаја на спровођење стратегије удружења грађана која се баве промоцијом, унапређењем и заштитом људских права, нарочито оних који се баве спречавањем дискриминације осетљивих друштвених група, Канцеларија ће припремати заједнички извештај о праћењу примене ове стратегије и достављати га Влади.

Канцеларија ће спроводити, сваке две године, интерну евалуацију примене ове стратегије кроз сарадњу са свим наведеним субјектима. Евалуациони извештај ће, такође, подносити Влади. Финална евалуација ће се обавити до 31. марта 2018. године.

Канцеларија за људска и мањинска права одговорна је за праћење и оцењивање успешности примене ове стратегије, кроз праћење примене ове стратегије, припремање заједничког извештаја о праћењу и спровођење оцењивања успешности (једном годишње, периодично – двогодишње и финално – на крају стратешког периода). Канцеларија ће, у сарадњи са свим субјектима, дефинисати начин организовања праћења и оцењивања успешности примене ове стратегије.

VI. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Средства за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације обезбеђиваће се из различитих извора, и то: из редовних буџетских средстава, из буџета јединица локалне самоуправе, из средстава донатора, односно помоћу програма и пројеката који ће се донети на основу ове стратегије и њеног акционог плана. Како би се осигурала примена Стратегије, организације цивилног друштва ће бити укључене као спроводиоци појединих активности у свакој од области. Средства за спровођење Стратегије могу се одвајати из буџетске линије 481 –

дотације невладиним организацијама, кроз посебно креиране конкурсе за спровођење појединих делова Стратегије.

VII. АКЦИОНИ ПЛАН

Влада ће донети Акциони план за спровођење ове стратегије.

VIII. ЗАВРШНА ОДРЕДБА

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 90-5273/2013-1
У Београду, 27. јуна 2013. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Ивица Дачић