

TE M I D A

TE M I D A

ČASOPIS O VIKTIMIZACIJI, LJUDSKIM PRAVIMA I RODU Br. 2, godina 17, Jun 2014.



Teme broja:

Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Srbiji

Theme:

Implementation of Anti-Discrimination Policies in Serbia

Mehanizmi unapređenja institucionalnih kapaciteta za sprečavanje govora mržnje i zločina iz mržnje

Mechanisms of Improving Institutional Capacities of the State to Prevent Hate Speech and Hate Crimes

Mirjana Dokmanović 3

Pravni status, uloga i nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

Legal Status, Role and Competencies of the Commissioner for Protection of Equality

Nevena Petrušić 27

O Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije kao osnovnom dokumentu antidiskriminativne državne politike

On the Strategy of Prevention and Protection against Discrimination as the Basic Document of the State's Anti-Discrimination Policy

Zorica Mršević 45

Odnos policije prema diskriminaciji u Srbiji

Perception of Police on Discrimination in Serbia

Radomir Zekavica 65

Primena antidiskriminacionog zakonodavstva u oblasti rada

Implementation of Anti-Discrimination Legislation in the Sphere of Labor

Mario Reljanović 95

Uticaj javnih politika na ekonomsko osnaživanje žena u Srbiji

The Impact of Public Policies on Economic Empowerment of Women in Serbia

Maja Branković Đundić 115

OSTALE TEME

OTHER ISSUE ARTICLES

Socijalna distanca prema seksualnim radnicama u Srbiji i povezanost sa autoritarnošću, orijentacijom ka socijalnoj dominaciji i samopoštovanjem

Social Distance Towards Female Sex Workers and its Relations to Authoritarianism, Social Dominance Orientation and Self-Respect

Tijana Karić

Biljana Rašković-Živković

Vladimir Mihić 135

PRIKAZI KONFERENCIJA

CONFERENCE REVIEWS

Četvrta godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije „Žrtve i savremeni odgovori na kriminalitet: između zaštite i zloupotrebe“

Fourth Annual Conference of the Victimology Society of Serbia „Victims and Contemporary Responses to Crime: Between Protection and Misuse“

Bejan Šaćiri 153

PRIKAZI KNJIGA

BOOK REVIEWS

V. Nikolić- Ristanović, S. Čopić, J. Nikolić, B. Šaćiri Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji

Discrimination against Women at the Labor Market in Serbia

Aleksandra Arandžević 161

TEMIDA

Jun 2014, str. 3-26

ISSN: 1450-6637

DOI: 10.2298/TEM1402003D

Pregledni rad

Primljeno: 15.06.2014.

Odobreno za štampu: 21.7.2014.

Mehanizmi unapređenja institucionalnih kapaciteta za sprečavanje govora mržnje i zločina iz mržnje

MIRJANA DOKMANOVIĆ*

*I*zmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije krajem 2012. godine omogućeno je da krivična dela učinjena iz mržnje budu strože sankcionisana. Ukoliko je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, sud tu okolnost treba da ceni kao otežavajuću prilikom odmeravanja kazne. Međutim, država još uvek zapostavlja preventivno delovanje u ovoj oblasti. Ne poklanja se dovoljno pažnje ni suzbijanju verbalnog izražavanja netrpeljivosti i diskriminacije koje najčešće prethodi aktu motivisanom mržnjom. Predmet ovog rada je sagledavanje mogućnosti unapređenja edukacije i koordinisanog delovanja države, a posebno policije, sudova, tužilaštava i jedinica lokalne samouprave, u cilju suzbijanja govora i zločina iz mržnje. Cilj rada je predstavljanje mehanizama unapređenja institucionalnih kapaciteta za sprečavanje ovog fenomena sprovedenih u okviru projekta Evropske unije „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Srbiji“. Zaključuje se da je edukacija državnih aktera ključna kako u sprovođenju zakona, tako i u formiranju vrednosnog sistema zasnovanog na ravnopravnosti i prihvatanju razlika.

Ključne reči: govor mržnje, zločin iz mržnje, prevencija kriminaliteta, policija, pravosuđe.

*

Prof. dr Mirjana Dokmanović je vanredna profesorka na Fakultetu za evropske pravno-političke studije, Novi Sad, Educons univerzitet. E-mail: mirad@eunet.rs

Uvod

Govor mržnje je složena i, na žalost, široko prisutna pojava čiji se podstrekači mogu svuda naći (za skupštinskom govornicom, u medijima, školama, kafanama, političkom govoru, na internetu, uličnim zidovima...). Gde leži odgovornost? „Svuda.“, odgovara kratko Tulkens (2013:4). Motivi govora i delovanja iz mržnje nalaze se u stereotipima i predrasudama prema „različitima“. S obzirom da su to vrednosni stavovi koji se mogu menjati, najefikasniji način eliminisanja ovih pojava je menjanje negativnog odnosa (mržnje i netrpeljivosti) prema „različitima“ u smeru formiranja odnosa uvažavanja i tolerisanja „različitosti“. Na državi je odgovornost da podstiče te promene putem edukacije i menjanja stanja svesti u društvu. U tom poslu treba prvo da pođe od sebe. Uloga političara¹, sudija, tužilaca, policijskih službenika, medijskih poslanika i prosvetnih radnika je ključna kako u sprovođenju zakona, tako u formiranju vrednosnog sistema zasnovanog na ravnopravnosti i prihvatanju razlika.

Uprkos tome što je govor mržnje u Republici Srbiji zabranjen zakonom, javni prostor, mediji i internet su puni poruka netrpeljivosti i poziva na proterivanje, ubijanje i linč pojedinaca ili grupa ljudi zbog njihovog rodnog identiteta, seksualne orijentacije, rasne, nacionalne ili verske pripadnosti ili nekog drugog ličnog svojstva. Romi su najčešće izloženi otvorenom govoru mržnje, kao i čestim napadima od strane pojedinaca i grupa (Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije; Helsinški odbor za ljudska prava, 2013; ECRI, 2011). Faktor mržnje je često prisutan i u političkom govoru (Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2013).

U godišnjim izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti² (2014; 2013; 2012) upozorava se na incidente izražavanja netrpeljivosti i pozivanja na nasilje prema manjinskim grupama, najčešće pripadnicima romske i LGBT populacije, dok se državni organi podsećaju da su obavezni da na takve slučajeve reaguju. Izostajanje odgovarajuće i blagovremene reakcije dovodi do mržnjom motivisanog nasilja i napada na manjinske grupe (Poverenik

¹ Svi pojmovi koji su u ovom radu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

² Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je ustanovljen kao samostalan i nezavisan državni organ Zakonom o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik RS, br. 22/09). Prva poverenica za zaštitu ravnopravnosti, dr Nevena Petrušić, izabrana je 5.5.2010. godine. Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/osnovne-informacije>, pristupljeno 15.12.2013.

za zaštitu ravnopravnosti, 2012; Beogradski centar za ljudska prava, 2014). U godišnjem izveštaju Poverenika za 2013. godinu primećuje se da izostaje adekvatna reakcija regulatornih tela i u slučajevima govora mržnje koji se šire posredstvom medija. Ovo se navodi i u godišnjem izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava (2014). Najnoviji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije (2013) takođe konstatuje da se grupe koje su najviše diskriminirane (Romi, žene, osobe sa invaliditetom i seksualne manjine) i nadalje često suočavaju sa govorom mržnje i pretnjama, što je zabeleženo i u godišnjem izveštaju Zaštitnika građana (2014).

Pored sveobuhvatne inkriminacije zločina iz mržnje i adekvatnog kažnjavanja počilaca, u godišnjem izveštaju Poverenika za 2011. godinu ističe se potreba obuke policije i pravosudnih organa „kako bi bili osposobljeni da adekvatno reaguju, sprovode istrage, sakupljaju i razmenjuju informacije i da, u saradnji sa drugim društvenim akterima, proaktivno deluju na suzbijanju zločina iz mržnje“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012:33).

Polazeći od ovih preporuka, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa Poverenikom, preduzela je niz aktivnosti tokom 2013. i 2014. godine radi prevencije ovog fenomena u okviru IPA³ 2011 projekta „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Republici Srbiji“⁴ finansiranom

³ Instrument za predpristupnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) je finansijski instrument putem koga EU pruža podršku državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama, uključujući Srbiju. Svrha instrumenta je pružanje pomoći korisnicima sredstava prilikom sprovođenja aktivnosti neophodnih za napredak u okviru Procasa stabilizacije i pridruživanja. Pravni okvir IPA uspostavljen je Uredbom Saveta (EC) No 1085/2006, dostupnoj na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02006R1085-20120301&qid=1397475599751&from=FR>. O IPA usmerenoj Srbiji vidi: http://www.europa.rs/en/eu_assistance_to_serbia/ipa.html, pristupljeno 3.5.2014.

⁴ IPA 2011 projekat „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Republici Srbiji“ usmeren je na povećanje sposobnosti Republike Srbije da obezbeđuje, štiti i unapređuje ljudska i manjinska prava na osnovu načela jednakosti i nediskriminacije. Projekat se sastoji od tri komponente: (1) podrške Kancelariji za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije; (2) podrška Povereniku za zaštitu ravnopravnosti; i (3) kampanja namenjena najširoj srpskoj javnosti. Aktivnosti su usmerene i na unapređenje osposobljenosti relevantnih ministarstava i vladinih institucija, pravosuđa, policije, medija, lokalnih samouprava i organizacija civilnog društva radi efikasne primene antidiskriminacionih zakona, politika i mera. Za svaku od ovih ciljnih grupa organizuju se aktivnosti u vidu obuka, preventivnih i promotivnih mera prevencije diskriminacije i unapređenja informisanosti. Aktivnosti uključuju i sveobuhvatnu procenu zakonodavnih i strateških potreba u oblasti borbe protiv diskriminacije. Projekat sprovodi Eptisa u konzorcijumu sa Beogradskim centrom za ljudska prava, DRC i GDSI. Predviđeno vreme trajanja projekta je 24 meseca (od 20.11.2012. do 19.11.2014.) Opširnije: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/02_implementation_of_anti-discrimination_policies.

od strane Evropske unije. U ovom radu će se sumirati rezultati tih aktivnosti, nadograđujući se na upoznavanje sa pojmom govora mržnje i njegove zabrane u Republici Srbiji.

Govor mržnje

Pojam

Iako se izraz „govor mržnje“ široko koristi u pravnim, političkim, akademskim i javnim debatama i spisima, ne postoji opšte prihvaćena definicija ovog termina. On se odnosi na široki opseg izuzetno negativnih oblika izražavanja koji se kreću od iznošenja, podsticanja i širenja pretnje, netrpeljivosti, neprijateljstva i ekstremnih predrasuda (npr. negativnog stereotipiziranja manjinskih grupa), do huškanja i pozivanja na nasilje (McGonagle, 2013), a koja mogu da proizvedu drastične, pa čak i fatalne posledice po one na koje su usmerene. Ukoliko se toleriše, govor mržnje izaziva „osećaj kod velikog dela građana da je takvo ponašanje prema određenom licu/grupi društveno poželjno i opravdano, kao i da će takvo ponašanje biti tolerisano i da neće biti predmet odgovornosti“ (Mršević, 2013). Sadržaj poruka upućenih javnosti može da bude veoma ekstreman, kao u slučajevima pozivanja na rat i širenja ratne propagande.

S obzirom da je reč o javnom ispoljavanju mišljenja, fenomen govora mržnje je tesno povezan sa uživanjem pojedinih sloboda, kao što su sloboda izražavanja, mišljenja i veroispovesti, postavljajući izazov za države da odredi koji su to slučajevi kada se ove slobode, garantovane međunarodnim pravom ljudskih prava, mogu ograničiti, pa i sankcionisati. Ljudska prava i slobode nisu apsolutna prava, već su ograničena pravima i slobodama drugih. Ona podrazumevaju i odgovornost i obaveze. U slučaju govora mržnje, pokazuje se da je ponekad teško povući granicu između slobode izražavanja i potrebe ograničavanja ove slobode radi zaštite prava na dostojanstvo i drugih prava i sloboda drugih (Nancy, 2013). Nove tehnologije u digitalno doba, naročito internet, otvaraju nove izazove i probleme u ovoj oblasti, vezane, između ostalih, i za pitanje slobode medija i demokratizacije društva (Steering Committee on Media and Information Society, 2013).

pdf, pristupljeno 12.05.2014. Za detalje o rezultatima projektnih aktivnosti vidi: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>.

Evropska konvencija o ljudskim pravima⁵ ustanovljava institucionalni okvir za suzbijanje ekstremizama i oblika izražavanja koji se smatraju da su u suprotnosti sa Konvencijom (uključujući rasizam, ksenofobiju, antisemitizam, agresivni nacionalizam i diskriminaciju pripadnika manjina i imigranata), kako to navodi Preporuka R 97(20) Komiteta ministara Saveta Evrope o govoru mržnje⁶, kao i drugi akti Saveta Evrope⁷ i Preporuka br. 7 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije⁸. S obzirom na različita shvatanja koncepta govora mržnje od strane država, Savet Evrope je pripremio „Vodič o govoru mržnje“⁹ koji treba da posluži kao smernica vladama i sudovima u borbi protiv govora mržnje.

Evropski sud za ljudska prava (European Court of Human Rights, 2012) je svojom praksom ustanovio određene parametre za određivanje šta je govor mržnje kako bi takav govor mogao biti izuzet iz opšte zaštite koju pruža sloboda izražavanja¹⁰ ili sloboda udruživanja¹¹. U tom pogledu Sud primenjuje čl. 17 Konvencije¹² u slučajevima kada određeni komentari predstavljaju govor mržnje i time negiraju osnovne vrednosti Konvencije. Takođe, može da primenjuje ograničenja iz čl. 10 st. 2 i iz čl. 11¹³. Međutim, Sud (European Court

⁵ European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp), stranici pristupljeno 14.3.2014.

⁷ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1805 (2007), Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, of 29 June 2007. Council of Europe, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, 28 January 2003.

⁸ General Policy Recommendation No. 7 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on national legislation to combat racism and racial discrimination

⁹ Weber, A. (2008) *Manual on Hate Speech*, Strasbourg: Council of Europe. Council of Europe Fact sheet 4 “Hate speech”. Dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1477721&Site=DC>, pristupljeno 14.3.2014.

¹⁰ Article 10, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

¹¹ Article 11, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

¹² Zabrana zloupotrebe prava: „Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili izvrše neki čin usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava ili sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena Konvencijom.“

¹³ Ograničenja koja se smatraju neophodnim za očuvanje nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti, sprečavanje nereda ili kriminala, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

of Human Rights, 2012:1) je oprezan u formulisanju svojih zaključaka i razlikuje podsticanje na ekstremizam od prava pojedinaca, uključujući novinare i političare, na slobodno izražavanje svojih stavova i da time „uvrede, šokiraju ili uznemire” druge¹⁴.

Zabrana govora mržnje u nacionalnom zakonodavstvu

Ustav Republike Srbije¹⁵ garantuje svakome poštovanje i zaštitu dostojanstva ličnosti (čl. 23), pravo na zaštitu ljudskih i manjinskih prava i sloboda (čl. 22), uključujući pred sudovima i drugim državnim organima na principu jednakosti (čl. 36). Pored zabrane diskriminacije (čl. 21), Ustav zabranjuje izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 49). Najviši pravni akt države jasno ukazuje da su slobode i ljudska prava ograničena slobodama i ljudskim pravima drugih. Sloboda izražavanja, ispoljavanja vere i uverenja, širenje informacija i okupljanja ne može se koristiti niti biti opravdanje za izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Stoga Ustav dozvoljava ograničenje tih sloboda u slučaju govora mržnje (čl. 43 st. 3, čl. 44. st. 3, čl. 50 st. 3, čl. 54. st.4).

Republika Srbija zabranjuje i sankcioniše govor mržnje svakog tipa, bio on u verbalnom, pismenom, elektronskom, posterskom, plakatnom ili uličnografitnom obliku. Član 11 Zakona o zabrani diskriminacije¹⁶ definiše govor mržnje kao „izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima ili drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način”. Elemenat javnosti je bitan. Govor mržnje ne pogađa samo pojedinca odnosno grupu na koju je neposredno usmeren; on je posredno usmeren i prema trećim licima, radi izazivanja i širenja mržnje, nasilja ili diskriminacije, a „naročito je opasan ukoliko je upućen publici koja se nalazi u situaciji da joj je takav govor nametnut” (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014:69–70).

Zakon zabranjuje i „uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica na osnovu njihovog

¹⁴ Vidi kompilaciju presuda Evropskog suda za ljudska prava u informativnom materijalu od juna 2012. godine http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf, pristupljeno 14.2.2014.

¹⁵ Službeni glasnik RS, br. 98/06.

¹⁶ Službeni glasnik RS, br. 22/09.

ličnog svojstva, a naročito ako se time stvara neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje“ (čl. 12). Izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti Zakon smatra teškim oblikom diskriminacije (čl. 13).

Zakon o javnom informisanju¹⁷ zabranjuje „objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili njihove seksualne opredeljenosti, bez obzira da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo“ (čl. 38). Govor mržnje zabranjuju i Zakon o radiodifuziji¹⁸ (čl. 21), Zakon o oglašavanju¹⁹ (čl. 6 i 7) i Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja²⁰.

Prepoznajući društvenu opasnost govora mržnje, Krivični zakonik²¹ sankcioniše propagiranje rasne mržnje i podsticanje na rasnu diskriminaciju (čl. 387, st. 3), širenje tekstova, slika ili svakog drugog predstavljanja ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu (čl. 387, st. 4), javnu pretnju da će, protiv lica ili grupe lica zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkom poreklu ili zbog nekog drugog ličnog svojstva, izvršiti krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora veća od četiri godine zatvora (čl. 387, st. 5), izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje, razdora ili netrpeljivosti (čl. 317, st. 1) i javno izlaganje poruzi lica ili grupe zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, nacionalnosti, etničkog porekla ili nekog drugog ličnog svojstva (čl. 174). Verbalno izražavanje mržnje zabranjeno je i u članu 344a koji se odnosi na nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu.

Grafiti mržnje

Ispisivanje mržnjom i netrpeljivošću motivisanih poruka u javnom prostoru predstavlja posebno opasnu podvrstu govora mržnje (Mršević, 2012; Mršević, 2013). Ukoliko ostanu dovoljno dugo, takve poruke proizvode utisak

¹⁷ Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – odluka US i 41/2011 – odluka US.

¹⁸ Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 i 62/06.

¹⁹ Službeni glasnik RS, br. 79/05.

²⁰ Službeni glasnik RS, br. 41/09.

²¹ Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

o svojoj dozvoljenosti i prihvatljivosti, čime otvaraju vrata novim „produktima“ sličnog tipa, ohrabruju istomišljenike tvorca grafita mržnje i „mobilišu ih poručujući im da nisu sami i jedini, ima onih koji misle isto i kojima se mogu pridružiti, jer je došlo vreme za okupljanje i za akciju“ (Mršević, 2014: 11). Takve javne pretnje zastrašuju ne samo ciljanu grupu, već i širu populaciju, izazivajući opštu nesigurnost i strah, naročito ukoliko izostane blagovremena i odgovarajuća reakcija gradskih vlasti. Mršević (2012: 14) upozorava da grafiti mržnje „otvaraju mentalna vrata panici, jer njihovo prisustvo pokazuje našu ranjivost u kulturi tolerisane mržnje i tolerisanog nasilja“.

Stepen društvene opasnosti grafita mržnje zavisi i od njihove kontekstualizacije, odnosno od mesta i vremena kada se pojavljuju. Njihova poruka je snažnija ukoliko je ispisana na podlozi koja dodatno naglašava njihov preteći sadržaj (na primer, u romskim naseljima, na kućama branitelja ljudskih prava ili pripadnika LGBT populacije, crkvama, istorijskim dobrima ili nadgrobnim spomenicima) ili u određenom vremenu (na primer, tokom političke kampanje i pre najavljenog održavanja Parade ponosa). Ovakvi grafiti su posebno opasni ukoliko se pojavljuju u i oko školskih dvorišta, ne samo zbog podsticanja na vršnjačko nasilje, već i zbog podsticanja negativnih predrasuda kod dece i mladih, kod kojih se vrednosni stavovi tek uobličavaju, prema pojedinim manjinskim zajednicama.

Autori poruka mržnje po pravilu ostaju nevidljivi, a takvo verbalno nasilje nesankcionisano, iako predstavlja nesumnjivu pretnju, najavu i moguću prethodnicu stvarno učinjenog nasilja. Ovakvi slučajevi u praksi nisu retki (Mršević, 2012; Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije; Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012). Odgovarajuća i blagovremena reakcija državnih organa na grafite mržnje po pravilu izostaje. Ukoliko ima reakcija, one uglavnom dolaze od strane građana i organizacija civilnog društva.

Zločin iz mržnje u nacionalnom zakonodavstvu

Kada društvo toleriše omalovažavanje, pretnje i verbalno nasilje prema pripadnicima određenih grupa, fizičko nasilje raste. Povećava se broj krivičnih dela izazvanih predrasudama i mržnjom, što „predstavlja poseban problem bezbednosti i javnog reda“ (Petrović, 2013: 35). Viktimizacija ne dotiče samo neposredne žrtve, već i njihove porodice i širu zajednicu. Posredne posledice su rast tenzija i netrpeljivosti između većinske i manjinske zajednice, kao

i opšte nesigurnosti svih građana. Stoga mnoga zakonodavstva sankcionišu zločin iz mržnje (FRA, 2012).

Budući da su krivična dela motivisana mržnjom sve učestalija i u našem društvu, zakonodavac je prepoznao probleme i krajem 2012. godine usvojio izmene i dopune Krivičnog zakonika²² kojima je uveo otežavajuću okolnost prilikom odmeravanja kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje. Prema članu 54a, „ako je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rod-nog identiteta drugog lica, tu okolnost sud će ceniti kao otežavajuću okolnost, osim ako ona nije propisana kao obeležje krivičnog dela.” Unošenje ove novine u zakonodavstvo ima i simbolični značaj, jer pokazuje da zakonodavac prepoznaje društvenu opasnost krivičnih dela motivisanih predrasudama i iskazuje spremnost da takvo ponašanje osudi. Zločin iz mržnje je opasniji od drugih krivičnih dela po tome što je žrtva izabrana zbog toga šta, odnosno koju grupu predstavlja, a ne zbog toga ko je ta žrtva konkretno. Time se poruka prenosi na širu grupu čiji je žrtva član (Petrović, 2013: 34).

Značaj jačanja kapaciteta države za sprovođenje zakona

Zločini iz mržnje „često počinju rečima” (Tulkens, 2013:7). Verbalno izražavanje mržnje i netrpeljivosti tesno je povezano sa realnim aktima nasilja prema pripadnicima pojedinih manjinskih grupa (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012; Beogradski centar za ljudska prava, 2014). U osnovi takvog izražavanja su uvek predrasude. Učinioci ovih dela posežu za nasiljem (verbalnim i/ili fizičkim), jer „pogrešno veruju da im od pripadnika manjinskih grupa pretila neka opasnost; neadekvatno reaguju na ponašanja koja tumače kao uvredljiva po sebe i sebi bliska lica; ili veruju da se na taj način bore za ostvarenje svojih političkih i nacionalnih ideala” (Kovačević, 2009:95). Ćirić (2011:29) stoga zaključuje da se „sredstvo i način za suzbijanje zločina iz mržnje u stvari ne nalazi toliko u sferi krivičnog prava, koliko u sferi edukacije i razvijanja atmosfere tolerancije, nediskriminacije i demokratskih društvenih odnosa”. Pravna norma jeste bitna, ali nedovoljna za suzbijanje ovakvih štetnih ponašanja; spremnost države da kazni učinioce mora biti jasno iskazana, ali se time ne utiče na promenu njihovih vrednosnih stavova. Sama pretnja kaznom ne

²² Službeni glasnik RS, br. 121/12.

mora mnogo značiti, s obzirom da je reč o psihološkim, sociološkim i kulturološkim fenomenima koji zahtevaju odgovore van domena samog prava²³.

Pored značaja zakonskih normi i sankcija u ovoj oblasti, godišnji izveštaji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (2012, 2013) ukazuju na važnost jačanja kapaciteta države za suzbijanje i prevenciju govora mržnje. Preporuke organima javne vlasti (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012) odnose se, između ostalih, na jačanje edukacije, podizanje svesti javnosti i uspostavljanje koordinisanog odgovora svih nadležnih organa i medija na suzbijanju govora mržnje i diskriminatornih stavova. Pored toga, oni se podstiču da deluju „u cilju menjanja društvenih i kulturnih obrazaca koji se zasnivaju na stereotipima i predrasudama prema manjinskim grupama“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012:103). U pogledu edukacije, preporučuje se „obuka policijskih službenika za suzbijanje zločina iz mržnje, kako bi bili osposobljeni da adekvatno reaguju, sprovode istrage, sakupljaju i razmenjuju informacije, sarađuju sa tužiocima, kao i da u saradnji sa drugim društvenim akterima proaktivno deluju na suzbijanju zločina iz mržnje“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012:105). Preporuke Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije²⁴ i Komesara za ljudska prava Saveta Evrope²⁵ takođe nalažu Republici Srbiji da preduzme mere radi edukacije nosilaca pravosudnih funkcija u ovoj oblasti.

Pored onih koji sprovode zakone, potrebno je edukovati i one koji ih formulišu i usvajaju. Ovakav zaključak nameću rezultati istraživanja predstavnika javne vlasti o njihovom odnosu prema diskriminaciji²⁶. Rezultati pokazuju da

²³ U prilog ovom zaključku Čirić (2011:30) navodi sledeće: „Lako je na primer osuditi mladića, koji ponesen svojim mladalačkim žarom, ekstravagancijom, ideološkim slepilom, promoviše nasilje i govori govorom mržnje. Ali, da li smo time rešili problem? Da li smo dotičnog, njegove prijatelje i rodbinu, edukovali na pravi način, prevaspitali, ili smo ih u stvari samo dalje gurnuli u još veću (samo)izolaciju, mržnju i ideološko slepilo, iz kojeg će proizići nešto još i gore od samog govora mržnje, zapravo realni zločin mržnje. Drugim rečima, ako jednog mladića osudimo na dužu zatvorsku kaznu zbog govora mržnje prema Romima, onda je pitanje, šta će se dogoditi kada taj izađe iz zatvora – da li će on iz straha, ili zbog stvarne sopstvene resocijalizacije reći: ne, neću više to da radim, ili će, umesto govora mržnje, posegnuti za zločinom mržnje?“

²⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Serbia, of 13 April 2011, CERD/C/SRB/CO/1. para. 13.

²⁵ Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Serbia on 12–15 June 2011, Strasbourg, CommDH(2011)29. Para. 134.

²⁶ Istraživanje je sprovedeno oktobra 2013. godine u okviru projekta „Podrška Povereniku za zaštitu ravnopravnosti za efikasnu primenu antidiskriminacionog zakonodavstva u Srbi-

„trećina predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti ne zna ili misli da govor mržnje nije zakonom zabranjen“, a isto toliki procenat njih „ne prepoznaje govor mržnje prema LGBT osobama u konkretnom slučaju“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014:32). Sve navedeno potvrđuje da je bilo opravdano da se suzbijanje govora mržnje uvrsti među ključne zadatke Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije usvojene 2013. godine.

Smernice UN za strateške odgovore države na javno podsticanje mržnje

Rabatski akcioni plan zabrane javnog zagovaranja nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, netrpeljivost ili nasilje²⁷ može da posluži Republici Srbiji kao korisna osnova u formulisanju i unapređenju odgovora na ove negativne društvene pojave. Dokument je rezultat serije ekspertskih sesija²⁸ koje je organizovala Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava tokom 2011. godine kao odgovor na porast incidenata i konflikata širom sveta koji podstiču nacionalnu, rasnu ili versku mržnju.

Rabatski akcioni plan daje konkretne preporuke državama u oblasti zakonodavstva, pravosuđa i politika. Državama se preporučuje da u zakonima jasno definišu ključne pojmove kao što su mržnja, diskriminacija, nasilje i netrpeljivost, rukovodeći se definicijama datim u Kamdenskim principima o slobodi izražavanja i ravnopravnosti²⁹. Države treba da obezbede da se trodelna

ji koji sprovodi program za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP). Istraživanjem su obuhvaćeni predstavnici/e zakonodavne, izvršne i sudske vlasti na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, iz 10 različitih institucija: Narodne skupštine Republike Srbije, Skupštine AP Vojvodine, skupština gradova, skupština opština, Vlade Republike Srbije, Pokrajinske vlade, gradskih veća, opštinskih veća, sudova i tužilaštva. Dostupno na: http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_odnos_predstavnik_javne_vlasti_prema_diskriminaciji_u_srbiji_final.pdf, pristupljeno 19.5.2014.

²⁷ Zaključci i preporuke ekspertskih sesija usvojene su u Rabatu 5. oktobra 2012. godine u vidu Akcionog plana. Dokument, kao i prateće studije od značaja, prilozi i izveštaji stručnjaka, dostupni su na: www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx, stranici pristupljeno 10.10.2013.

²⁸ Radionice na kojima je učestvovalo 45 stručnjaka i preko 200 posmatrača održane su u Evropi (Beč, 9–10.02.2011.), u Africi (Najrobi, 6–7.04. 2011.), u Aziji i Pacifiku (Bangkok, 6–7.7. 2011.) i u Južnoj Americi (Santjago de Čile, 12–13.10. 2011).

²⁹ Kamdenske principe je izradila Globalna kampanja za slobodu izražavanja, Article 19, 2009. godine. Kamdenski principi predstavljaju progresivno tumačenje međunarodnog prava i

provera za ograničenje slobode izražavanja – legalnost, srazmernost i neophodnost – takođe primenjuje i na slučajeve podsticanja na mržnju.

Dokument iz Rabata predlaže uspostavljanje visokog praga za definisanje ograničenja slobode izražavanja i definisanje podsticanja na mržnju, kao i primenu člana 20 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³⁰. Sudovima se nalaže da se redovito informišu o međunarodnoj, regionalnoj i komparativnoj sudskoj praksi u ovoj oblasti. Krivične sankcije za nezakonite oblike izražavanja treba da budu poslednja mera koja će se primenjivati samo u strogo opravdanim slučajevima.

Kako bi se delovalo na eliminisanje uzroka izražavanja koja podstiču na nasilje, netrpeljivost ili diskriminaciju, neophodno je razviti širok opseg političkih mera (na primer u oblasti obrazovanja o različitosti), kao i politike osnaživanja manjina da koriste svoje pravo na slobodu izražavanja. Države se stoga opominju da su dužne da prekinu praksu neprocesuiranja. One bi trebalo da se više angažuju i radi suzbijanja negativnih stereotipa i diskriminacije pojednaca i zajednica. Akcioni plan ističe značaj obuke prosvetnih radnika i uvođenja međukulturnog razumevanja u školski program. Državama se preporučuje da jačaju kapacitete za edukaciju policije i sudske administracije, te sistematski prikupljaju podatke o slučajevima podsticanja na mržnju.

Aktivnosti u okviru IPA 2011 projekta

Imajući u vidu prirodu, motive i društvenu opasnost govora i radnji učinjenih iz mržnje, kao i preporuke međunarodnih ugovornih tela i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Kancelarija za ljudska i manjinska prava je u okviru IPA 2011 projekta sprovela niz aktivnosti u cilju prevencije i suzbijanja ovog fenomena. One uključuju edukaciju, istraživanje, podizanje javne svesti i zagovaranje za uspostavljanje koordinisanog odgovora svih nadležnih aktera na govor i dela učinjena iz mržnje. Ciljne grupe obuhvataju sudije, tužioce, policijske službenike, državne i lokalne funkcionere, socijalne i prosvetne radnike, medije i civilno društvo.

standarda, praksu država i opšte principe prava prihvaćene od strane zajednice nacija u ovoj oblasti. V. <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>, stranici pristupljeno 3.4.2014.

³⁰ „Svako zagovaranje nacionalne, rasne i verske mržnje koje podstiče diskriminaciju, netrpeljivost i nasilje biće zabranjeno zakonom.”

Edukacija sudija i tužilaca

Uvođenje motiva mržnje kao otežavajuće okolnosti prilikom odmeravanja kazne za krivično delo dovelo je do potrebe da se sudije i tužioci upoznaju sa ovom novinom i osposobe za sprovođenje u praksi. Otkrivanje postojanja mržnje kao motiva krivičnog dela je, pored obezbeđenja dokaza, najteži deo za istragu, jer je u pitanju subjektivno osećanje koje je u praksi veoma teško dokazati, naročito ako počinilac pre izvršenja dela nije otvoreno iskazivao neprijateljstvo, primera radi, ispisujući grafite (Petrović, 2013). Stoga tužilaštvo u saradnji sa policijom mora naći načina da dokaže vezu počinioaca sa idejama mržnje i netrpeljivosti. Radi se o složenom postupku čiji uspeh zavisi od stepena osposobljenosti sudija, tužilaca i policijskih službenika. U tom cilju, maja 2013. godine održana je edukacija akreditovanih trenera Pravosudne akademije, kako bi mogli, putem odgovarajućeg modula, dalje obučavati sudije i tužioce. Za njih je pripremljen nastavni materijal³¹ koji je uključio i brojne primere iz strane³² i domaće sudske prakse.

Edukacija policijskih službenika

Obuka policije obuhvatila je sve nivoe (osnovnu policijsku obuku i stručno usavršavanje) i sve ciljne podgrupe (visoke rukovodioce, policijske službenike i polaznike osnovne obuke). Težište je bilo na održivosti i podsticanju stalne nadogradnje nastavnih sadržaja i metoda u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije.

a) Seminar za visoke rukovodioce Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP-a)

Seminar „Uloga MUP-a u prevenciji i suzbijanju diskriminacije“, održan u Narodnoj skupštini 14. juna 2013. godine, okupio je visoke rukovodioce MUP-a iz sedišta i policijskih uprava iz cele zemlje³³, kako bi se detaljno upoznali sa ulo-

³¹ Dostupan na sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>.

³² Uključivši prevod biltena Evropskog suda o ljudskim pravima o govoru mržnje od juna 2012. godine. http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf, pristupljeno 14.2.2014.

³³ <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/arhiva-dogadjaja/227-ministarstvo-unutrasnjih-poslova-u-prevenciji-i-borbi-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 20.1.2014,

gom policije u sprovođenju Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije koja je tada bila pred usvajanjem³⁴. Na skupu su predstavljene teme važne za implementaciju antidiskriminacionih politika, kao što su prepoznavanje diskriminacije i mehanizmi zaštite; diskriminacija na radu; odnos etike, diskriminacije i zlostavljanja na radu; govor mržnje i zločin iz mržnje. Zbornik radova³⁵ sa ovog skupa distribuirao se svim policijskim upravama u zemlji kako bi se što širi krug policijskih službenika upoznao sa ulogom i odgovornošću policije u ovoj oblasti.

b) Unapređenje planova, programa i sadržaja Centra za osnovnu policijsku obuku

Imajući u vidu da je dobro obučena policija najbolja garancija protiv lošeg postupanja, kao i za blagovremenu i odgovarajuću zaštitu žrtava kršenja ljudskih prava, Centar za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici obezbeđuje kontinuirano školovanje polaznika, budućih policijskih službenika, o ljudskim pravima i slobodama. Ova edukacija uključuje i teme kao što su prevencija lošeg postupanja i torture, reagovanje na vidove rasne, nacionalne i etničke diskriminacije, ksenofobije i sa njima povezane različite vidove netrpeljivosti zasnovane na predrasudama.

Procena potreba unapređivanja ove obuke, urađena početkom 2013. godine u saradnji sa Upravom za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku, kao i rukovodstvom i trenerima ovog Centra, pokazala je da ima prostora za dalje obogaćivanje nastavnih sadržaja i metoda. Ovome je doprinelo i uvođenje posebne okolnosti za odmeravanje kazne za krivično delo učinjeno iz mržnje, što je zahtevalo da se obezbedi da budući policijski službenici steknu odgovarajuća znanja o postupanju u slučaju zločina iz mržnje u okviru njihovog delokruga (prvenstveno u prikupljanju dokaza u toku istrage). Pored ove problematike, radionica sa trenerima Centra³⁶ je obuhvatila razmatranje pripreme odgovarajućeg nastavnog sadržaja u vezi rada policije sa ekstremnim i desničarskim grupama, disciplinskih sankcija u slučaju kršenja ljudskih prava i diskrecionih ovlašćenja policijskih službenika, prava i obaveza iz radnih odnosa

– <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/doga%C4%91aji/mup-u-prevenciji-i-borbi-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 30.1.2014.

³⁴ Vlada RS je usvojila Strategiju 29. juna 2013. godine.

³⁵ Dostupan je na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>.

³⁶ <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/vesti/388-unapredenje-nastavnog-plana-i-programa-i-nastavnih-sadrzaja-u-centrima-za-obuku-policije>, pristupljeno 9.12.2013; http://www.copo.edu.rs/Jezik_kosti_nema_ali_kosti_lomi-160-1-383, pristupljeno 3.2.2014.

i korišćenja nediskriminatornog i rodno osetljivog jezika. Akcenat je stavljen na razumevanje uzroka i posledica diskriminacije i vezu sa predrasudama i stereotipima, prepoznavanje oblika u kojima se diskriminatorno ponašanje pojavljuje, kao i razumevanje uloge policije u suzbijanju i prevenciji diskriminacije.

Radi obogaćivanja nastavnih metoda studijama slučaja, trenerima je stavljeno na raspolaganje mnoštvo primera iz strane i domaće prakse, uključivši praksu, preporuke i mišljenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

c) Obuka policijskih službenika radi prepoznavanja govora mržnje i postupanja u cilju njegove prevencije

Uvođenjem strožeg sankcionisanja krivičnih dela učinjenih iz mržnje u zakonodavstvo, značajne kompetencije su date policiji s obzirom na njenu ulogu u krivičnoj istrazi. Policija mora biti dobro obučena da prepozna govor i dela motivisane mržnjom i netrpeljivošću, proceni nivo opasnosti koje izazivaju i preduzme odgovarajuće radnje u cilju prikupljanja dokaza i pokretanja krivične prijave, kao i eventualne zaštite žrtava.

U tom cilju organizovan je seminar³⁷ za trenere Centra za osnovnu policijsku obuku kome su prisustvovali i po tri policijska službenika iz 11 lokalnih samouprava³⁸ u kojima se u okviru ovog IPA projekta sprovode pilot aktivnosti radi prevencije diskriminacije. Obučeni policijski službenici učestvovali su u debatama na lokalnom nivou, organizovanim radi podsticanja osmišljavanja koordinisanog odgovora svih nadležnih aktera, radi prevencije govora i zločina iz mržnje u tim sredinama.³⁹

d) Napredna obuka policijskih službenika – trenera

U cilju uspostavljanja sveobuhvatnog sistema edukacije policijskih službenika u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije, organizovana je napredna obuka⁴⁰ policijskih službenika – trenera koji su već prethodno osposobljeni za

³⁷ Seminar je održan 9. oktobra 2013. godine u Centru za osnovnu policijsku obuku u Sremskoj Kamenici. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/389-obuka-policije-u-suzbijanju-govora-mrznje-i-zlocina-iz-mrznje>, pristupljeno 2.12.2013.

³⁸ Bor, Ivanjica, Jagodina, Kosjerić, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Odžaci, Prijepolje, Vranje i Žitište.

³⁹ Ove aktivnosti se održavaju u periodu decembar 2013 – juni 2014.

⁴⁰ Održana su dva ciklusa obuke radioničarskog tipa (u Vrnjačkoj Banji 12–14.03.2014. i u Sremskoj Kamenici 19–21.3.2014.). Ovu obuku je pohađalo 40 policijskih službenika/ca – trenera

planiranje, organizovanje i realizovanje nastave, kao i za rukovođenje u oblasti stručnog osposobljavanja i usavršavanja⁴¹. Sadržaj obuke je obuhvatio teme koje su, u prethodnom procesu procene potreba za obukom, utvrđene na osnovu konsultacija i sugestija od strane Uprave za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku. Lista tema je uključila, između ostalog, osnove prepoznavanja diskriminacije, pojam, uzroci, posledice i oblici; pravni i institucionalni okvir borbe protiv diskriminacije; razlikovanje diskriminacije od zlostavljanja na radu; kodeks policijske etike; disciplinska odgovornost i njen značaj u oblasti diskriminacije; zaštita privatnosti na radnom mestu; antidiskriminacioni preventivni mehanizmi u MUP-u (kolega za podršku, posrednik, osobe od poverenja i dr.); govor mržnje i zločin iz mržnje; rodna ravnopravnost i rodno zasnovana diskriminacija; upotreba nediskriminatornog i rodno osetljivog jezika, a sve uz naglasak na studije slučajeva i praksu i preporuke Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

e) Priprema nastavnog materijala za obuku policije u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije

Pored edukacije, napredna obuka policijskih službenika – trenera, opisana u prethodnom odeljku, imala je i dodatni cilj – procenu potreba nastavnih jedinica koje će sadržati materijal koji će obučeni treneri koristiti u realizaciji nastave. Nastavni materijal (koji obuhvata i teme vezane za govor mržnje i zločin iz mržnje), u formi priručnika pod nazivom „Ravnopravnost i diskriminacija“, koristiće se od drugog polugodišta 2014. godine na seminarima u okviru Programa stručnog usavršavanja koji donosi ministar unutrašnjih poslova, a realizuje se korišćenjem sredstava Ministarstva. Stručno usavršavanje će se realizovati putem instruktivnih seminara uz korišćenje različitih metodoloških pristupa, kao što su interaktivna predavanja, studije slučajeva, radionice, diskusije, igranje uloga, grupni rad i video zapisi.

iz 27 policijskih uprava (Vranje, Kragujevac, Niš, Novi Pazar, Užice, Bor, Zaječar, Jagodina, Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Pirot, Prokuplje, Prijepolje, Čačak, Sremska Mitrovica, Šabac, Valjevo, Sombor, Beograd, Kikinda, Zrenjanin, Pančevo, Subotica, Novi Sad, Smederevo i Požarevac), kao i 12 predstavnika/ca Uprave policije u sedištu, Uprave granične policije, Uprave za upravne poslove, Uprave saobraćajne policije i Uprave za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku.

⁴¹ <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/668-suzbijanje-diskriminacije-i-zastita-ravnopravnosti-u-radu-policijskih-sluzbenika>, pristupljeno 6.05.2014, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/657-obuka-policijskih-sluzbenika-o-antidiskriminaciji-i-zastiti-ravnopravnosti>, pristupljeno 6.5.2014.

*Istraživanje o stavovima kriminalističkih policijskih službenika o diskriminaciji*⁴²

U okviru naučno-istraživačkog projekta „Položaj i uloga policije u demokratskoj pravnoj državi (2012–2015)“, Kriminalističko-policijska akademija je početkom 2014. godine sprovedla istraživanje o stavovima pripadnika kriminalističke policije o osnovnim pojavnim oblicima diskriminacije. Cilj ovog istraživanja je određivanje trenutnog stanja, prepreka i mogućih rešenja po pitanju diskriminacije u okviru policijskih snaga i otkrivanje socio-demografskih pokretača diskriminacije, dok se specifični ciljevi odnose na razumevanje ciljeva policijske delatnosti, stavova prema primeni zakona, percepcije diskriminacije u odnosu prema osetljivim grupama i ličnog doživljaja diskriminacije. Ovo je prvo istraživanje ovakve vrste sprovedeno u okviru ove ciljne grupe, te su njegovi rezultati značajni u pogledu sagledavanja postojećeg odnosa policije prema diskriminaciji uopšte. Rezultati istraživanja su korisni i kao putokaz u osmišljavanju edukacije u oblasti ljudskih prava kako postojećih, tako i budućih policijskih službenika, sa ciljem eliminacije predrasuda i obezbeđenja profesionalnog postupanja prema licima koje karakteriše bilo koji vid različitosti.

Edukacija nosilaca javnih funkcija na lokalnom nivou

Aktivnosti IPA 2011 projekta obuhvataju i pokretanje pilot mera u 11 izabranih lokalnih samouprava prevencije diskriminacije i promocije antidiskriminacionih politika i mehanizama⁴³. Jedna od ovih preventivnih mera odnosi se na pokretanje javnih debata o grafitima mržnje kako bi se lokalna javnost, a naročito predstavnici opštinskih uprava, sudije, tužioci, novinari, prosvetni i socijalni radnici, naučili da prepoznaju ovaj oblik govora mržnje i njegove dalekosežne štetne posledice. Pripremljena je publikacija⁴⁴ o grafitima mržnje

⁴² Istraživanje koje je sproveo dr Radomir Zekavica predstavljeno je u njegovom radu „Odnos policije prema diskriminaciji u Srbiji“ objavljenom u ovom broju Temide.

⁴³ Saglasnost o sprovođenju ovih pilot mera tokom 2013. i 2014. godine potvrđena je potpisivanjem Protokola o saradnji između Kancelarije za ljudska i manjinska prava, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Stalne konferencije gradova i opština i predstavnika/ca 11 lokalnih samouprava (Bor, Vranje, Žitište, Ivanjica, Jagodina, Kosjerić, Leskovac, Loznica, Novi Pazar, Odžaci i Prijepolje) 29.10.2013. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/kancelarija-mediji/439-rtv-potpisan-protokol-za-borbu-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 4.4.2014.

⁴⁴ Publikacija „O grafitima mržnje“ autorke dr Zorice Mršević je dostupna na sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>, pristupljeno 4.5.2014. Po završetku debate u lokalnim samoupravama u junu 2014. godine, izradiće se

koja objašnjava zašto su ulični natpisi sa porukama mržnje podvrsta govora mržnje, koji su njegovi efekti, šta su mizoginija i homofobija u javnom prostoru, kako se manipuliše mržnjom i koji su osnovi zakonskog sankcionisanja grafita mržnje. Ove tematske rasprave su prilika i da se lokalni akteri podstaknu da preduzmu sveobuhvatnu i koordinisanu akciju radi prevencije i eliminisanja grafita mržnje i tako doprinesu sprečavanju eventualnog preliivanja verbalnih pretnji „drugačijima“ i huškanja na nasilje u fizičko nasilje. U tom cilju lokalnim akterima se nudi na promišljanje model protokola o eliminaciji grafita mržnje i suzbijanju svih oblika diskriminacije na lokalnom nivou⁴⁵.

Edukacija novinara

Edukativno usmerene aktivnosti obuhvatiće i medije putem seminara za novinare i urednike o etičkom izveštavanju⁴⁶. Pored upoznavanja sa antidiskriminacionom legislativom, politikama i mehanizmima, teme obuke će uključiti prepoznavanje diskriminacije i upotrebu nediskriminatornog govora.

Zaključak

Iskustva u sprovođenju aktivnosti u cilju suzbijanja govora i zločina iz mržnje u okviru IPA 2011 projekta potvrđuju da je edukacija od suštinskog značaja za razumevanje i prihvatanje različitosti, što doprinosi sprečavanju navedenih štetnih pojava. Ohrabruje da su državne institucije nadležne za sprovođenje zakona prepoznale tu potrebu i uvrstile teme vezane za ravnopravnost i nediskriminaciju u nastavne sadržaje obuke svojih kadrova. Iskustva iz navedenih edukativnih aktivnosti ukazuju da je ključ uspeha u temeljnim pripremama tog procesa, polazeći od procene i identifikacije potreba, ishoda, tema, nastavnih metoda i ciljnih grupa obuke. Efikasnost se povećava ukoliko se u prvi krug obuke uključe akreditovani predavači i treneri ciljane grupe profesionalaca (u navedenim slučajevima, sudije, tužioci i policijski službenici), s obzirom da oni već poseduju potrebno specifično profesionalno

finalna verzija publikacije uz sumiranje reakcija i sugestija učesnika/ca i rezultata ove pilot inicijative.

⁴⁵ Model protokola izrađen je na osnovu Protokola o postupanju u slučaju zločina iz mržnje koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 2.4.2011. godine (YUCOM, 2013:6).

⁴⁶ Obuka je planirana za jesen 2014. godine, nakon izlaska iz štampe ovog broja *Temide*.

znanje iz te oblasti, kao i da dobro poznaju praksu unutar tog sistema. Bitno je da se njima da sloboda u kreiranju konkretnih nastavnih modula kako bi najbolje odgovorili na potrebe i nivo znanja određenih ciljnih podgrupa. Na ovaj način se postiže održivost obuke, uz odgovarajuću podršku nadležnih institucija kao što su Pravosudna akademija i Uprava MUP za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku. Nastavni metodi treba da se zasnivaju na interakciji sa polaznicima i podstičaju njihovog aktivnog učešća (u vidu radionica, studija slučaja, prezentacija i igre uloga). Time se doprinosi razumevanju zašto je određeni vrednosni stav prema pripadnicima pojedinih manjinskih grupa diskriminatoran, uvredljiv i destruktivan i zašto proizvodi štetne posledice po celo društvo.

Korisno je da se nastavni materijal stalno obogaćuje studijama slučajeva iz domaće sudske i policijske prakse, kao i mišljenjima i preporukama nezavisnih institucija za ljudska prava, s obzirom da su one putokaz ka adekvatnom odgovoru državnih aktera na govor i radnje motivisane mržnjom. Nužno je i da se sadržaj edukacije kontinuirano unapređuje i obogaćuje shodno potrebama i kretanjima u društvu. Preporučuje se da se postizanje ishoda edukacije meri periodično putem istraživanja vrednosnih stavova odnosnih ciljnih grupa prema diskriminaciji.

Pored edukacije, efikasni odgovor države na govor i dela iz mržnje treba da sadrži formalizovane oblike saradnje različitih aktera (organa vlasti, pravosuđa, policije, škola, vrtića, univerziteta, centara za socijalni rad, medija i civilnog društva) na lokalnom i centralnom nivou. Predloženi model protokola na lokalnom nivou može da posluži kao polazište ka tom cilju. Preporučuje se i uvođenje sistematskog prikupljanja i evidentiranja podataka o slučajevima podsticanja na mržnju.

Država ne bi trebalo da zanemari iskustva i dostignuća civilnog društva u oblasti borbe protiv ovih fenomena i edukacije za ljudska prava, prihvatanje različitosti i eliminisanje predrasuda. Stoga je uspostavljanje partnerstva sa organizacijama civilnog društva izuzetno važno.

Formulisanje i sprovođenje mera prevencije i zaštite od govora mržnje i zločina mržnje je složen zadatak. Vrednosni stavovi se ne menjaju brzinom kojom se donose zakoni, no kada predrasude prema „drugacijima“ zamene uvažavanje i poštovanje, kažnjavanje neće ni biti potrebno.

Literatura

Beogradski centar za ljudska prava (2014) *Ljudska prava u Srbiji 2013 – pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Ćirić, J. (2011) Zločini mržnje – američko i balkansko iskustvo. *Temida*, 4, str. 21–36.

Commissioner for Human Rights, Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Serbia on 12–15 June 2011, Strasbourg, CommDH(2011)29. Para. 134.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Serbia, of 13 April 2011, CERD/C/SRB/CO/1.

Council of Europe, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, 28 January 2003.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1805 (2007), Blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion, of 29 June 2007.

European Court of Human Rights (June 2012) *Fact sheet: Hate speech*. Press unit.

Evropska komisija (2013) *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, COM (2013)700, Brisel, 16.10.2013.

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), ECRI Report on Serbia, forth monitoring cycle, adopted on 23 March 2011.

European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and No. 14. (CETS No. 194)

FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights*, Vienna: FRA – European Union Agency for Fundamental Rights.

General Policy Recommendation No. 7 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on national legislation to combat racism and racial discrimination.

Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji (2013) *Populizam: urušavanje demokratskih vrednosti: ljudska prava u Srbiji 2012*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.

Kovačević, M. (2009) Zločini mržnje. *Temida*, 4, str. 93–103.

Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

McGonagle, T. (2013) The Council of Europe against online hate speech: Conundrums and challenges, *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and Information Society Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, Belgrade, 7–8.11.2013.

Mršević, Z. (2012) Street Graffiti – Between Amnesty of *Our Children* and Moral Panicking. *Bezbednost*, 2, str. 7–22.

Nancy, J.L. (2013) Hatred, a Solidification of Meaning, *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and Information Society Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, Belgrade, 7–8.11.2013.

Petrović, V. (2013) *Govor mržnje i zločin iz mržnje*, Ministarstvo unutrašnjih poslova u prevenciji i borbi protiv diskriminacije. Beograd: Eptisa.

Petrušić, N. Krtić, I. Marinković, T. (2014) *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije*. Beograd: Pravosudna akademija.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2012) *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2013) *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2012. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2014) *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Recommendation 1805 (2007) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on blasphemy, religious insults and hate speech against persons on grounds of their religion.

Recommendation No. R 97(20) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on "hate speech", of 30 October 1997.

Steering Committee on Media and Information Society (2013), Background Paper, *Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and Information Society Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, Belgrade, 7–8.11.2013.

Tulkens, F. (2013) The hate factor in political speech: Where do responsibilities lie?, *Council of Europe Conference – The hate factor in political speech – Where do responsibilities lie?*, Council of Europe.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/06.

Weber, A. (2009) *Manual on Hate Speech*. Strasbourg: Council of Europe Publication.

YUCOM (2013) *Zločin iz mržnje – brošura za građane*. Beograd: YUCOM.

Zakon o javnom informisanju, Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - odluka US i 41/2011 – odluka US.

Zakon o oglašavanju, Službeni glasnik RS, br. 79/05.

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, Službeni glasnik RS, br. 41/09.

Zakon o radiodifuziji, Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 i 62/06.

Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/09.

Zaštitnik građana (2014) *Redovan godišnji izveštaj zaštitnika građana za 2013. godinu*, Beograd: Zaštitnik građana.

Internet izvori

Article 19, The Camden Principles of Freedom Expression and Equality, April 2009, <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf>, pristupljeno 12.4.2014.

Council of Europe Fact sheet 4 "Hate speech", <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1477721&Site=DC>, pristupljeno 14.3.2014.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/ipa/2011/02_implementation_of_anti-discrimination_policies.pdf, 3.5.2014.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02006R1085-20120301&qid=1397475599751&from=FR> pristupljeno 3.5.2014.

<http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/the-camden-principles-on-freedom-of-expression-and-equality.pdf> pristupljeno 3.5.2014.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp), pristupljeno 14.3.2014.

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1997\)020&expmem_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1997)020&expmem_EN.asp), pristupljeno 14.3.2014.

http://www.copo.edu.rs/Jezik_kosti_nema_alikosti_lomi-160-1-383, pristupljeno 3.2.2014.

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf, pristupljeno 14.2.2014.

http://www.europa.rs/en/eu_assistance_to_serbia/ipa.html, pristupljeno 3.5.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu>, pristupljeno 3.4.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/vesti/kancelarija-mediji/439-rtv-potpisan-protokol-za-borbu-protiv-diskriminacije>, pristupljeno 4.4.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/388-unapredenje-nastavnog-plana-i-programa-i-nastavnih-sadrzaja-u-centrima-za-obuku-policije>, pristupljeno 9.12.2013.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/389-obuka-policije-u-suzbijanju-govora-mrznje-i-zlocina-iz-mrznje>, pristupljeno 2.12.2013.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/657-obuka-policijskih-sluzbenika-o-antidiskriminaciji-i-zastiti-ravnopravnosti>, pristupljeno 6.5.2014.

<http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti-l/668-suzbijanje-diskriminacije-i-zastita-ravnopravnosti-u-radu-policijskih-sluzbenika>, pristupljeno 6.5.2014.

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/izve%C5%A1taji/izve%C5%A1taji>, pristupljeno 3.4.2014.

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/o-nama/osnovne-informacije>, pristupljeno 15.12.2013.

www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx, pristupljeno 10.10.2013.

Mršević, Z. (2013) *Grafiti mržnje*, dostuno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/projekti/eu> pristupljeno 4.5.2014.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, dostupno na: <http://www.slglasnik.info/sr/60-10-07-2013/13430-strategija-prevencije-i-zatite-od-diskriminacije.html>, pristupljeno 4.5.2014.

MIRJANA DOKMANOVIC

Mechanisms of Improving Institutional Capacities of the State to Prevent Hate Speech and Hate Crimes

The Republic of Serbia has introduced special circumstances for the determination of sentence for hate crime in the Criminal Code amended in December 2012. If a criminal offence is committed through hate based on race or religion, national or ethnic affiliation, sex, sexual orientation or gender identity of another, the court shall consider any aggravating factors except when it is not stipulated as a feature of the criminal offence. However, the State still neglects to consider mitigating factors. Moreover, it does not pay sufficient attention to eliminating verbal expressions of hatred and discrimination that often precede crimes motivated by hate. The paper discusses the possibility of improving education and coordinated activities of the State, particularly of courts, prosecutors, police and local self-governments, to combat hate speech and hate crimes. The aim of the paper is to present mechanisms of improving institutional capacities to prevent these phenomena that have been implemented within the project "Implementation of Anti-Discrimination Policies in Serbia" financed by the European Union. The paper concludes that central to the success of this process are the education of state actors, and the development of a value system based on equality and acceptance of diversity.

Key words: hate speech, hate crimes, crime prevention, police, judiciary.

TEMIDA

Jun 2014, str. 27-44

ISSN: 1450-6637

DOI: 10.2298/TEM1402027P

Pregledni rad

Primljeno: 26.6.2014.

Odobreno za štampu: 22.7.2014.

Pravni status, uloga i nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

NEVENA PETRUŠIĆ*

Zakonom o zabrani diskriminacije Republike Srbije iz 2009. godine uspostavljen je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, centralni nacionalni organ za suzbijanje i pružanje vansudske zaštite od diskriminacije. U radu je analiziran pravni profil i pozicija ovog organa u pravnom sistemu, kao i njegova uloga i krug njegovih zakonskih ovlašćenja, koje može koristiti u svom preventivnom i reaktivnom delovanju. Razmotren je i način postupanja Poverenika po pritužbama zbog diskriminacije, a odgovarajuća pažnja posvećena je i tzv. strateškom parničanju, njegovim potencijalima, indikatorima za prepoznavanje strateški važnih slučajeva diskriminacije i uslovima za pokretanje strateških parnica.

Ključne reči: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, diskriminacija, pritužba, strateške parnice.

Uvodna razmatranja

Proteklih nekoliko godina Srbija je izgradila celovit i koherentan sistem pravne zaštite od diskriminacije, poštujući međunarodne standarde i oslanjajući se na iskustva u uporednom pravu,¹ čime je konkretizovala

* Dr Nevena Petrušić, redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. E-mail: nevena.petrusic@gmail.com.

¹ Prilikom izgradnje sistema pravne zaštite od diskriminacije primenjen je normativni metod koji su koristile i druge države u regionu (Petrušić, 2010): osnovnim Zakonom o zabrani diskriminacije Sl. glasnik RS, br. 22/09 (u daljem tekstu ZZD), uređen je opšti režim zaštite od diskriminacije, posebnim antidiskriminacionim zakonima, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. godine (Sl. list SRJ, br. 11/02, Sl. list SCG, br. 1/03 – Ustavna povelja i Sl. glasnik RS, br. 72/09 – dr. zakon), Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa

i operacionalizovala ustavne norme o zabrani diskriminacije.² Da bi pravna zaštita od diskriminacije bila efikasna i delotvorna, propisani su raznovrsni oblici građanskopravne, krivičnopravne, prekršajnopravne i ustavnosudske zaštite, a odgovarajuću ulogu u zaštiti od diskriminacije ima i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Građanskopravna zaštita od diskriminacije predstavlja oblik neposredne zaštite prava na nediskriminaciju. Pružanje ove zaštite regulisano je tako što su supstancijalnim pravilima propisani građanski pravozaštitni zahtevi (Petrušić, 2010; Vodinelić, 2012), dok je procesnim pravilima regulisan postupak u parnicama za zaštitu od diskriminacije. Prekršajnopravna zaštita uređena je Zakonom o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu ZZD) i drugim antidiskriminacionim propisima, kojima su kao prekršaji inkriminirani raznovrsni akti diskriminacije.³ Krivičnopravna zaštita od diskriminacije uređena je Krivičnim zakonikom iz 2005. godine,⁴ koji propisuje tri krivična dela u vezi sa zabranom diskriminacije,⁵ kao i čitav niz krivičnih dela protiv ljudskih prava i sloboda, koja sadrže elemente diskriminacije (Drobnjak, 2008).⁶ Ustavnosudska zaštita prava na nediskriminaciju, ostvaruje se

invaliditetom iz 2006. godine (Sl. glasnik RS, br. 33/06) i Zakonom o ravnopravnosti polova iz 2009. godine (Sl. glasnik RS, br. 104/09), regulisana zaštita od diskriminacije pojedinih marginalizovanih i osetljivih društvenih grupa, a zaštita od diskriminacije u pojedinim sektorima društvenih odnosa, kao što su rad, zapošljavanje, obrazovanje, informisanje i dr., propisana je i zakonima kojima su te oblasti zakonski uređene (Marinković, 2012).

² Opšta ustavna norma o zabrani diskriminacije sadržana je u čl. 21. Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 98/2006), kojim je utvrđeno da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Pojedine norme o zabrani diskriminacije sadržane su i u čl. 1. čl. 15. i čl. 76. Ustava.

³ Kao prekršaji su inkriminirani i određena propuštanja organa javne vlasti i odgovornih lica da sprovedu zakonom utvrđene posebne mere. Videti čl. 50–59. ZZD, čl. 53–55. Zakona o ravnopravnosti polova i čl. 50–60 Zakona o suzbijanju diskriminacije osoba sa invaliditetom.

⁴ Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013.

⁵ Radi se o sledećim delima: povreda ravnopravnosti (čl. 128. KZ), povreda prava upotrebe jezika i pisma (čl. 129. KZ) i rasna i druga diskriminacija (čl. 387. KZ).

⁶ U ova dela spadaju povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti (član 130), povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda (čl. 131), povreda slobode govora i javnog istupanja (član 148) i dr. Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine (Sl. glasnik RS, br. 72/2009) izmenjen je član 387. koji zabranjuje rasnu i drugu diskriminaciju dodavanjem dva nova stava kojima su propisana krivična dela promocije i

putem kontrole ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata s aspekta zabrane diskriminacije i odlučivanjem po ustavnoj žalbi (Petrušić, Grubač, 2014). Deo sistema zaštite od diskriminacije jeste i zaštita koju pruža Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Osnovni cilj ovog rada je da se razmotre pravni profil, status i društvena uloga Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i krug onih njegovih ovlašćenja koja koristi u cilju suzbijanja i zaštite od diskriminacije.

Koncepcijski modeli tela za ravnopravnost u evropskoj perspektivi

U cilju unapređivanja institucionalnih kapaciteta za borbu protiv diskriminacije, u mnogim državama osnovana su nacionalna tela za ravnopravnost (tzv. *equality bodies*). Snažan impuls njihovom osnivanju dala je Opšta preporuka br. 2. Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope (ECRI)⁷ iz 1997. godine, kojom je članicama Saveta Evrope sugerisano da ustanove specijalizovana državna tela za borbu protiv razisma.⁸ U državama članicama Evropske unije osnivanje nezavisnih tela za ravnopravnost rezultat je ispunjavanja obaveza utvrđenih Direktivom o rasnoj jednakosti⁹ i direktivama koje se odnose

pozivanja na mržnju, nasilje i diskriminaciju, i javne pretnje za izvršenje krivičnih dela prema licu ili grupi lica na osnovu nekog njihovog ličnog svojstva. Sva ova krivična dela gone se po službenoj dužnosti. Zakonom o izmenama i dopunama KZ iz 2012. godine (Sl. glasnik RS, br. 121/2012) KZ je dopunjen pravilom da prilikom odmeravanja kazne sud kao posebnu otežavajuću okolnost ceni činjenicu da je krivično delo učinjeno iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica, osim ako je ova okolnost propisana kao obeležje krivičnog dela (čl. 54a KZ). Time je u naš pravni sistem uveden institut zločina iz mržnje, a to može biti svako krivično delo koje je motivisano mržnjom prema osobi zbog njene rase, boje kože, pola, polne orijentacije, jezika i drugih ličnih svojstava (Čirić, 2011).

⁷ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) osnovana je 22. marta 1994. godine, sa ciljem suzbijanja rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije koji ugrožavaju ljudska prava i demokratske vrednosti u državama članicama Saveta Evrope. Videti: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp (pristupljeno 6. 7. 2014).

⁸ ECRI General Policy Recommendation No. 2 on Specialised Bodies to Combat Racism, Xenophobia, Antisemitism And Intolerance at National Level, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp, stranici pristupljeno 12. 4. 2014.

⁹ 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, 19.7.2000.

na jednak tretman polova.¹⁰ Iako iz ovih direktiva ne proizlazi dužnost država članica EU da osnuju posebna nezavisna tela za ravnopravnost, već su one ovlašćene da zaštitu ravnopravnosti povere i nekoj od postojećih nacionalnih institucija u oblasti ljudskih prava, mnoge države opredelile su se za formiranje posebnih tela za ravnopravnost. S druge strane, ne postoje posebne smernice o profilu i načinu rada tela za ravnopravnost, tako da su države na različite načine normativno uobličile ova tela, i u organizacionom i u funkcionalnom smislu, rukovođene svojim potrebama, pravnom tradicijom i dr. Posledica toga je izuzetno veliki diverzitet u pogledu samog koncepta, pravnog statusa, broja, kao u i pogledu nadležnosti i ovlašćenja koja nacionalna tela za ravnopravnost imaju.¹¹

U pojedinim državama EU ustanovljene su posebne komisije/odbori, u nekima jedan ili više inokosnih parlamentarnih poverenika, negde postoji poseban ombudsman za ravnopravnost, a negde je zamenik ombudsmana nadležan za oblast zaštite od diskriminacije. Pojedine države su osnovale samo jedno nacionalno telo za ravnopravnost, koje se bavi zaštitom od diskriminacije po svim osnovima, dok u nekim državama postoji veći broj ovih tela, čija je nadležnost podeljena prema osnovu diskriminacije, odnosno prema tome kojoj društvenoj grupi pružaju pomoć i zaštitu (žene, osobe sa invaliditetom, deca i dr.) (Carver, 2011).

Ni status tela za ravnopravnost nije isti: u nekim državama imaju status vladinih agencija, a u nekima ih bira parlament, pri čemu imaju status ili inokosnih ili kolektivnih organa (Ammer i dr., 2010; Brooks, Milatović,

¹⁰ Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, Official Journal L 373 , 21/12/2004, Directive 2006/54/EC of 5 July on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment for men and women in matters of employment and occupation (recast), Official Journal L 204, 26.7.2006; Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC, Official Journal L 180/1, 15. 7. 2010. Iako ovi propisi nisu formalno obavezujući za Srbiju, oni su relevantni za oblast zaštite od diskriminacije, budući da je Republika Srbija odlukom Evropskog saveta 1. marta 2012. godine dobila status kandidata za članstvo u EU (European Council 1/2 march 2012, Conclusions, EUCO 4/3/12, Rev 3, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128520.pdf (pristup 12. 04. 2014), te da je 21. 01. 2014. godine otpočela zvanične pregovore o članstvu u EU, što podrazumeva potrebu usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa standardima i propisima EU.

¹¹ U 30 država članica EU i Evropske asocijacije slobodne trgovine (EFTA) postoji čak 48 raznovrsnih tela za ravnopravnost.

2010; Krusaa, 2011). Među telima za ravnopravnost postoje velike razlike i u pogledu uloge i nadležnosti. U pojedinim državama ova tela nadziru i pružaju podršku ostvarivanju principa ravnopravnosti, sprovode i objavljuju nezavisna istraživanja, daju (ne)obavezujuća mišljenja, savete i preporuke, pružaju pomoć žrtvama diskriminacije, sprovode postupak mirenja (tzv. *promotion-type bodies*), dok u nekim državama utvrđuju diskriminaciju, izriču zakonom propisane mere/kazne (tzv. *tribunal-type bodies*) (Ammer i dr. 2010) i/ili učestvuju u sudskim postupcima kao zastupnici žrtava diskriminacije, kao tužioci koji podižu tzv. grupne tužbe (*class actions*), u ulozi intervenijenta i prijatelja suda (*amicus curiae*) i dr. (Brooks, Milatović, 2010; Krusaa, 2011).

Pravni status i uloga Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je samostalan, nezavisan i specijalizovani državni organ,¹² ustanovljen ZZD, sa širokim krugom zakonskih ovlašćenja koja ga čine centralnom nacionalnom institucijom za suzbijanje svih oblika i vidova diskriminacije.

Poverenik je koncipiran kao inokosni državni organ ombudsmanskog tipa (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014) i ekskluzivno je nadležan da štiti samo jedno ljudsko pravo – pravo na ravnopravnost.¹³ Kao i Zaštitnik građana, koji je ombudsman opšteg tipa,¹⁴ i Poverenik je, u suštini, organ parlamenta jer mu pomaže da vrši parlamentarni nadzor u materiji zaštite ravnopravnosti, ali je i svojevrsni „organ javnosti“, odnosno civilnog društva, čiji je i sam deo.

¹² Poverenik za zaštitu ravnopravnosti samo je jedna od nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava koja su tokom pravne tranzicije ustanovljena u domaćem pravnom sistemu. Iako su njihova uloga, zadaci, nadležnost, način izbora i finansiranja veoma različiti, u literaturi se za sva ova tela koristi zajednički naziv tzv. „četvrta grana vlasti“. (Orlović, 2010).

¹³ Poziciju Poverenika u pravnom sistemu obeležava sledeće: njegov status (samostalnost i nezavisnost – čl. 1. ZZD), način izbora (bira ga Narodna skupština – čl. 28. ZZD) i imunitet, koji je jednak imunitetu narodnih poslanika – čl. 31. st. 2. ZZD.

¹⁴ Iako se uloga Poverenika suštinski ne razlikuje od uloge Zaštitnika građana, pravna pozicija ova dva državna organa znatno se razlikuje. Dok su položaj i nadležnost Zaštitnika građana ustanovljeni samim Ustavom (čl. 138. Ustava Republike Srbije), položaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti regulisan je ZZD, a teško je utvrditi u koju bi kategoriju organa javne vlasti mogao biti svrstan. Ovakvo stanje posledica je nepostojanja konzistentnog pristupa u ustavnom definisanju nadzornih stručnih tela u domenu zaštite ljudskih prava, koji bi obezbedio da se logički objedine propisi koji regulišu njihovu poziciju u pravnom sistemu.

Poverenik nema ni naredbodavna ni represivna ovlašćenja, niti odlučuje o pravima i obavezama pravnih subjekata (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014), već svoju zakonsku ulogu ostvaruje davanjem raznovrsnih mišljenja i preporuka, podnošenjem izveštaja, zakonodavnih inicijativa i dr. Saglasno tome, pravni akti Poverenika nisu podobni za prinudno izvršenje, već deluju snagom autoriteta same institucije i argumenata kojima su obrazloženi.

Samostalnost i nezavisnost Poverenika je obezbeđena nizom zakonskih pravila. Pre svega, propisano je da Poverenik uživa imunitet koji uživaju narodni poslanici Narodne skupštine,¹⁵ što podrazumeva imunitet neodgovornosti i imunitet nepovredivosti (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014). Imunitet neodgovornosti onemogućava da Poverenik bude pozvan na krivičnu ili drugu odgovornost za mišljenje izraženo u vršenju svoje funkcije,¹⁶ čime se obezbeđuje da slobodno koristi svoja zakonska ovlašćenja, dok imunitet nepovredivosti onemogućava da bez odobrenja Narodne skupštine Poverenik bude pritvoren ili da se protiv njega vodi krivični ili drugi postupak u kome se može izreći kazna zatvora.¹⁷ Garancije nezavisnosti pružaju i pravila kojima su detaljno regulisani način prestanka funkcije, razlozi za razrešenje i postupak razrešenja,¹⁸ pravila o materijalnoj nezavisnosti Poverenika, kojima je propisano da Poverenik ima pravo na platu jednaku plati sudije Vrhovnog kasacionog suda, kao i pravo na naknadu troškova nastalih u vezi s vršenjem funkcije¹⁹ i dr.

¹⁵ Član 31. stav 2. ZZD.

¹⁶ Član 103. stav 2. Ustava RS.

¹⁷ Član 103. stav 3. Ustava RS: Ipak, ako je Poverenik zatečen u izvršenju krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju dužem od pet godina može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine (član 103. stav 4. Ustava RS).

¹⁸ Član 30. ZZD. Povereniku može prestati funkcija pre isteka petogodišnjeg perioda na koji se bira (čl. 29. ZZD), podnošenjem ostavke, ispunjenjem uslova za penziju i nastupanjem smrti, kao i razrešenjem koje može biti uzrokovano nestručnim i nesavesnim radom, pravnosnažnom osudom za krivično delo na kaznu zatvora koje ga čini nedostojnim ili nepodobnim za obavljanje ove funkcije, gubitkom državljanstva, obavljanjem druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, obavljanjem druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost, kao i postupanjem suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

¹⁹ Član 31. st. 1. ZZD.

Nadležnost i ovlašćenja Poverenika

Analiza propisa kojima je regulisana nadležnost Poverenika pokazuje da je nadležnost ovog organa široko postavljena²⁰ i da je, u osnovi, čine tri grupe ovlašćenja.

Prvu grupu čine ovlašćenja koja omogućavaju da Poverenik deluje reaktivno, nakon izvršene diskriminacije, u cilju sprečavanja njenog daljeg ispoljavanja, uklanjanja posledica koje je izazvala i kažnjavanja izvršioca diskriminacije. U ovu grupu ovlašćenja spada ovlašćenje Poverenika da sprovodi postupak po pritužbama, da pokreće parnice za zaštitu od diskriminacije, kao i da podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja propisanih ZZZ i drugim aktidiskriminacionim propisima.²¹ Pored toga, Poverenik je ovlašćen i na podnošenje krivičnih prijava,²² kao i na pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti.²³

Set ovlašćenja Poverenika čine ona koja mu omogućavaju da deluje na planu unapređivanja ravnopravnosti, što može činiti izdavanjem odgovarajućih preporuka za preduzimanje mera koje su usmerene na postizanja suštinske ravnopravnosti, zaštite i napretka marginalizovanih i osetljivih grupa lica koja se nalaze u nejednakom položaju, mera koje su usmerene na unapređivanje delovanja institucija sistema na planu suzbijanja i zaštite od diskriminacije i sl. U krug ovih ovlašćenja spada i ovlašćenje Poverenika da prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije i sl.

Konačno, postoje i ovlašćenja koja Povereniku pružaju mogućnost da utiče na podizanje svesti javnosti o problemu diskriminacije i zaštiti od diskriminacije, što uključuje pružanje informacije o načinu zaštite prava

²⁰ Ovlašćenja koja Poverenik ima široko su postavljena, u skladu sa međunarodnim standardima utvrđenim Principima koji se odnose na status nacionalnih institucija (tzv. Pariski principi) iz 1993. godine (dodatak Rezolucije br. 48/134) (OHCHR, 1997). Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), , <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>, stranici pristupljeno 12. 4. 2014.

²¹ Čl. 33. st. 1. 3. i 4. ZZZ.

²² Čl. 280. Zakonika o krivičnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2-013 i 45/2013). propisano je da „Državni i drugi organi [...] prijavljuju krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaveštena ili za njih saznaju na drugi način, pod uslovima predviđenim zakonom ili drugim propisom.

²³ Čl. 168. st. 1. Ustava Republike Srbije.

na nediskriminaciju i podnošenje godišnjih i posebnih izveštaja Narodnoj skupštini o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti, ostvarivanje saradnje sa organima nadležnim za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu ljudskih prava na teritoriji autonomne pokrajine i lokalne samouprave.

Dva ključna ovlašćenja Poverenika jesu da sprovodi postupke po pritužbama zbog diskriminacije i pokreće parnice za zaštitu od diskriminacije, koja su u nastavku rada šire elaborirana.

Postupanje po pritužbama zbog diskriminacije

Poverenik je zakonom ovlašćen da sprovodi postupak po pritužbama zbog diskriminacije.²⁴

Na podnošenje pritužbe ovlašćeno je svako fizičko i pravno lice, organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, kao i druga lica. Ukoliko postupak pokreću radi zaštite konkretnog lica, organizacije za zaštitu ljudskih prava i druga lica to mogu činiti samo u ime i uz saglasnost tog lica.²⁵ S obzirom da zakon izričito propisuje da organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava ili drugo lice podnose pritužbu u ime i uz saglasnost lica koje tvrdi da je diskriminisano, oni se javljaju kao svojevrsni punomoćnici tog lica. U skladu s tim, dužni su da uz pritužbu prilože ispravu u kojoj je sadržana saglasnost diskriminisanog lica.

Postupak po pritužbama zbog diskriminacije regulisan je ZZD,²⁶ kao i Poslovníkom o radu,²⁷ kojim je Poverenik bliže uredio način svog rada i postupanja, u skladu sa ovlašćenjem propisanim čl. 34. i čl. 45. ZZD. Supsidijarni izvor postupka po pritužbama jeste Zakon o opštem upravnom postupku,²⁸ čije se odredbe u ovom postupku shodno primenjuju.²⁹

²⁴ Izlaganja o postupanju Poverenika po pritužbama zbog diskriminacije oslanjaju se ili su preuzeta iz rada: Petrušić, N. (2012a) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti – uloga, nadležnost i postupanje. U: N. Petrušić (ur.) *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Pravosudna akademija, str. 298–316.

²⁵ Član. 35. ZZD.

²⁶ V odeljak, čl. 35–40. ZZD.

²⁷ Sl. glasnik RS, br. 34/11.

²⁸ Sl. list SRJ, br. 33/97 i 31/2001 i Sl. glasnik RS, br. 30/2010.

²⁹ Član 40. stav 4. ZZD.

Cilj postupka po pritužbama zbog diskriminacije jeste da Poverenik da stručno mišljenje o tome da li u konkretnom slučaju postupanje (činjenje ili propuštanje) na koje se u pritužbi ukazuje, predstavlja akt diskriminacije, te da izricanjem odgovarajućih preporuka predupredi dalje vršenje diskriminacije i omogući otklanjanje stanja i posledice diskriminacije (Petrušić, Beker, 2012). Prilikom zauzimanja stava o tome da li je u konkretnom slučaju izvršena diskriminacija Poverenik ima u vidu sve činjenice i okolnosti konkretnog slučaja,³⁰ pri čemu u punoj meri primenjuje pravila o preraspodeli tereta dokazivanja propisana čl. 45. ZZD (Petrušić, 2012b).

U mišljenju Poverenik iznosi svoj decidirani stav o tome da li je u konkretnom slučaju lice protiv koga je pritužba podneta izvršilo akt diskriminacije, a ako je diskriminacija izvršena, izdaje jednu ili više preporuka o načinu otklanjanja povrede prava na nediskriminaciju. Prilikom izdavanja preporuka, Poverenik je dužan da vodi računa o tome da preporuke budu određene i konkretne i da njihova sadržina bude takva da se njihovim sprovođenjem može na najbolji mogući način otkloniti stanje diskriminacije, sprečiti njeno dalje ispoljavanje i ukloniti ili ublažiti posledice diskriminacije (Petrušić, Beker, 2012).

Lice kome je preporuka upućena dužno je da postupi po preporuci u roku od 30 dana i da o tome obavesti Poverenika.³¹ Budući da preporuke Poverenika nisu podobne za prinudno izvršenje, da bi se sprovodile, odredbama ZZD propisane su zakonske mere koje Poverenik izriče u slučaju nepostupanja po preporuci: opomena i obaveštavanje javnosti.³² Opomena³³ se izriče u formi rešenja, kojim se izvršiocu diskriminacije ostavlja novi rok od 30 dana za otkla-

³⁰ Poverenik je dužan da pravilno i potpuno utvrdi sve relevantne činjenice i okolnosti od kojih u konkretnom slučaju, imajući u vidu oblik diskriminacije i način njenog izvršenja, zavisi primena propisa o zabrani diskriminacije. Istinitost spornih činjenica utvrđuje se uvidom u podnete isprave, uzimanjem izjave od podnosioca pritužbe, lica protiv koga je pritužba podneta i drugog lica, kao i na svaki drugi pogodan način, u skladu sa zakonom, a prema okolnostima slučaja (čl. 37. st. 1. ZZD). Postupak pred Poverenikom je kontradiktoran. Poverenik je dužan da pritužbu, zajedno sa svim priložima, dostavi na izjašnjenje licu protiv koga je podneta, i to u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe (čl. 35. st. 4. ZZD), a lice protiv kojeg je pritužba podneta može se izjasniti o navodima pritužbe u roku od 15 dana od dana njenog prijema (čl. 37. st. 2. ZZD).

³¹ Čl. 39. st. 3. ZZD.

³² Čl. 40. ZZD.

³³ Ne radi se „javnoj opomeni“, već o opomeni koju Poverenik upućuje izvršiocu diskriminacije sa ciljem da ona izazove moralno-psihički uticaj na diskriminatora i dodatno ga podstakne da postupi po preporuci.

njanje povrede, odnosno posledica povrede prava.³⁴ Ukoliko u novom roku od 30 dana diskriminator ne otkloni povredu prava, Poverenik je ovlašćen da o tome obavesti javnost (čl. 40 ZZD). Ove mere su svojevrsan vid „moralne represije“ i sračunate su na to da utiču na svest lica koje je izvršilo diskriminaciju, kao i da druge potencijalne diskriminatore odvrate od diskriminatornog postupanja (Đorđević, Palević, 2010; Petrušić, Grubač, 2014).

U teoriji nije šire elaborirana pravna priroda postupka po pritužbama zbog diskriminacije. S obzirom da je član 40. stav 4. ZZD izričito propisao da se na postupak pred Poverenikom shodno primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje opšti upravni postupak, može se zaključiti da ovaj postupak predstavlja poseban upravni postupak. Ipak, imajući u vidu cilj i smisao postupka po pritužbama, on nema karakter upravnog postupka, već je po svojim karakteristikama *sui generis* postupak, koji sprovodi jedan specifičan nezavisan državni organ (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014).

U prilog tome govori činjenica da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti nije organ uprave, već specijalizovani ombudsman, koji u postupku po pritužbama ne rešava „upravnu stvar“, tj. ne odlučuje o pravima ili obavezama, odnosno, o pravnim interesima pojedinca ili pravnog lica u pojedinačnom slučaju, što je ključno obeležje upravnog postupka.³⁵ S druge strane, iako je prilikom regulisanja postupka pred Poverenikom, zakonodavac propisao shodnu primenu zakona kojim je regulisan opšti upravni postupak, iz toga se ne može zaključiti da je, samim tim, definisao i prirodu postupka po pritužbama. Naime, prilikom zakonskog uobličavanja sudskih i drugih postupaka zakonodavac često primenjuje posebnu zakonodavnu tehniku – upućuje da se u datom postupku shodno primenjuju sva ili pojedina pravila nekog drugog postupka u onim procesnim situacijama koje nisu neposredno regulisane posebnim pravilima. Korišćenjem ovakve zakonodavne tehnike, koju nameću razlozi racionalnosti i celishodnosti, procesna pravila onog postupka na čiju shodno primenu zakonodavac upućuje, menjaju svoju pravnu prirodu – gube karakter pravila tog postupka i dobijaju karakter pravila onog postupka u koji su inkorporirana i u kojem se shodno primenjuju. Do ove transformacije dolazi, pored ostalog, i zbog toga što je u pitanju shodna primena procesnih pravila, koja nameće potrebu za njihovom modifikacijom i adaptacijom. Kad je reč o shodnoj primeni pravila opšteg upravnog postupka u postupku po pritužbama zbog dis-

³⁴ Rešenje je konačno i protiv njega nije dopuštena žalba (čl. 40. st. 3. ZZD).

³⁵ Videti čl. 1. Zakona o opštem upravnom postupku.

kriminacije, evidentno je da se u postupku po pritužbama ova pravila ne mogu doslovno primenjivati, jer se radi o pravilima koja su prilagođena postupanju upravnih organa u upravnim pravnim stvarima. Na to upućuje i sam zakonski termin „shodno”, koji znači „adekvatno”, „odgovarajuće”, „podesno”, „prikladno”.³⁶ Sama delatnost koju Poverenikovo shodno primenjivanje pravila opšteg upravnog postupka spada jednim delom u tumačenje prava, ali je ono, istovremeno, i svojevrstan vid stvaranja prava (Petrušić, Krstić, Marinković, 2014).

Od 2010. godine, kada je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ustanovljen, broj spovedenih postupaka po pritužbama bio je u stalnom porastu. Tokom 2010. sprovedena su 124 postupka, dok je 2013. sprovedeno 716 postupaka.³⁷ U pritužbama su, kao najčešći osnov diskriminacije, navedeni nacionalna pripadnost, invaliditet, pol, zdravstveno stanje, starosno doba, bračni i porodični status i imovno stanje, pri čemu se najveći broj pritužbi odnosi na diskriminaciju u sferi zapošljavanja i rada, u postupanju organa javne vlasti, u domenu obrazovanja, pružanja usluga i korišćenja javnih objekata i površina.³⁸

Vođenje strateških parnica

Jedno od značajnih ovlašćenja Poverenika jeste da pokreće antidiskriminacione parnice,³⁹ koje se vode radi pružanja sudske građanskopravne zaštite

³⁶ Zbog toga se pravila opšteg upravnog postupka pre primene u postupku po pritužbama moraju modifikovati i adaptirati, i to kroz, uslovno rečeno, dva nivoa prilagođavanja. S jedne strane, pravilo opšteg upravnog postupka treba prilagoditi prirodi i cilju postupka po pritužbama zbog diskriminacije, kao i sadržini delatnosti koja se u ovom postupku preduzima. U drugom nivou prilagođavanja, pravilo mora biti adaptirano i prilagođeno specifičnoj sadržini konkretnog postupka, odnosno konkretne procesne situacije u kojoj se ima primeniti. Postoje, međutim, i pojedina pravila opšteg upravnog postupka koja treba primeniti doslovno, bez ikakvog prilagođavanja, na istovetan način na koji se primenjuju i u opštem upravnom postupku, kakav je, na primer, slučaj sa pravilima o dostavljanju.

³⁷ Videti: Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu. <http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8>, pristupljeno 14. 5. 2014.

³⁸ Videti: Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu. op. cit, pristupljeno 14. 5. 2014.

³⁹ Postupak u parnicama za zaštitu od diskriminacije ima karakter posebnog parničnog postupka, koji je regulisan tako što je ZZD propisan izvestan broj posebnih procesnih pravila, a u članu 41. stav 2. izričito je propisana shodna primena odredaba Zakona o parničnom postupku (Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US i 74/2013 – odluka US).

od diskriminacije (Đukić, Andrejević, 2012).⁴⁰ Ovo ovlašćenje Poverenik ima bez obzira na to o kakvom je obliku i slučaju diskriminacije reč i da li je žrtva diskriminacije pojedinac ili grupa lica.⁴¹

Zakonsko ovlašćenje Poverenika da zatraži sudsku zaštitu od diskriminacije manifestacija je stava zakonodavca da sprečavanje i suzbijanje diskriminacije predstavlja opšti (javni) interes društva, te da mu treba omogućiti da pokreće i vodi antidiskriminacione parnice kako bi svojom procesnom aktivnošću izdejstvovao donošenje povoljnih sudskih presuda. Parnice koje Poverenik pokreće spadaju u red tzv. strateških parnica.

Strateške parnice su poseban antidiskriminacioni metod i mehanizam, koji se koristi kako bi se putem sudskih presuda ostvarila šira društvena promena, izvršio uticaj na pravnu praksu i javne politike i unapredio položaj diskriminiranih društvenih grupa (Schokman, Creasey, Mohen, 2012). Značaj presuda koje se donose u strateškim parnicama ne ogleda se samo u tome što se njima pruža pravna zaštita diskriminiranim licima (grupi lica), već i u tome što one, snagom svoje pravnosnažnosti i autoriteta koji u pravnom poretku imaju, upućuju poruku javnosti da je diskriminacija zabranjeno protivpravno ponašanje koje se ne toleriše, već delotvorno sankcioniše (Petrušić, 2012b). U tom smislu strateške parnice, koje u javnom interesu pokreću nevladine organizacije i tela za ravnopravnost, ako su na to ovlašćena, predstavljaju deo njihove „zagovaračke strategije“, koja je usmerena ka promovisanju principa zabrane diskriminacije, unapređenju sudske prakse, obelodanjivanju strukturalnih i institucionalnih oblika diskriminacije, ostvarivanju principa vladavine prava, poboljšanju pristupa pravdi i unapređivanju položaja ugroženih društvenih grupa, ostvarivanju socijalne pravde i sl. (Vehabović, Izmirlija, Kadribašić, 2010; Coomber, 2012). Metod strateškog parničenja razvijen je u anglo-američkom

⁴⁰ Čl. 35. t. 3. ZZD. Na pokretanje parnice za zaštitu od diskriminacije, pored samog diskriminiranog lica, ovlašćene su i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe lica, kao i dobrovoljni ispitivači diskriminacije (tzv. tester), lica koja se lično i neposredno uključuju u neku situaciju kako bi proverili da li se u toj situaciji vrši diskriminacija (čl. 46. st. 1. i 3. ZZD).

⁴¹ Ipak, ako se diskriminatorsko postupanje odnosi isključivo na određeno lice, Poverenik može „podneti tužbu samo uz njegov pristanak“, mora imati pismeni oblik (čl. 46, st. 3 ZZD). *Ratio* ovakvog pravila sasvim je jasan: ako je konkretno lice isključiva žrtva diskriminatorskog ponašanja, treba mu omogućiti da samo proceni svoju poziciju i potrebu za sudskom zaštitom i da na osnovu toga donese autonomnu odluku o tome da li je vođenje parnice u skladu s njegovim interesima; pošto se diskriminatorsko postupanje odnosi isključivo na određeno lice, njegova se volja mora poštovati, nezavisno od toga koliko su snažni razlozi zbog kojih konkretnu parnicu treba pokrenuti u javnom (opštem) interesu.

sistemu zasnovanom na precedentnom pravu, ali se on uspešno primenjuje i u državama kontinentalnog prava.

Iako se u pogledu samog postupka, strateške parnice ne razlikuju od „običnih“ parnica, njihov predmet su slučajevi diskriminacije koji imaju potencijal za ostvarivanje ciljeva strateškog parničenja. U uporednoj praksi, za kvalifikaciju strateški važnih slučajeva koriste se kumulativni indikatori: posebno težak položaj žrtve diskriminacije, učestalost i široka prihvaćenost i rasprostranjenost diskriminacije, društvena moć izvršioca diskriminacije, broj lica pogođenih diskriminatornim aktom, disbalans moći između žrtve i počinioca i sl. (*Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, 2004).

Poverenik može pokrenuti antidiskriminacionu parnicu povodom konkretnog slučaja diskriminacije samo ako je povodom njega podneta pritužba.⁴² Ovakav zaključak proizilazi iz činjenice da Poverenik nije ovlašćen da samoinicijativno, po službenoj dužnosti, sprovodi postupak i utvrđuje diskriminaciju, već to može činiti samo ako mu bude upućena pritužba.⁴³ Koje će, međutim, slučajeve diskriminacije izneti pred sud, tj. povodom kojih akata diskriminacije će zatražiti sudsku zaštitu, odlučuje sam Poverenik, koji za vođenje parnica obično bira slučajeve učestale i široko rasprostranjene diskriminacije, posebno one koji izazivaju naročito teške posledice u odnosu na pripadnike osetljivih, ugroženih i marginalizovanih društvenih grupa, koji su u pravnoj praksi retko dobijali sudski epilog, a u pogledu kojih postoje dobri izgledi za uspeh u parnici. Strateški značajni mogu biti slučajevi diskriminacije grupe lica, ali i oni čije su žrtve individualno određena fizička i pravna lica, slučajevi teških oblika diskriminacije, kao i oni koji ne spadaju u ovu kategoriju, slučajevi diskriminacije koju vrše organi javne vlasti, ali i pojedinci, pod uslovom da imaju „potencijal“ za ostvarivanje ciljeva strateškog parničenja.

U delu stručne javnosti izražen je stav da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti može pokrenuti parnicu za zaštitu od diskriminacije tek pošto je sproveo postupak po pritužbi i dao mišljenje i preporuku, te da je tužba koju je podigao pre nego što je postupak sproveden „preuranjena“ i kao takva nedopuštena. Ovaj stav nema uporište u ZZD i izraz je nerazumevanja same funkcije i uloge koju Poverenik u pravnom sistemu ima. Ukoliko bi se ovakav stav

⁴² Izlaganja o strateškim parnicama Poverenika se većim delom preuzeta iz rada: Petrušić, N. (2012a) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti - uloga, nadležnost i postupanje. U: N. Petrušić (ur.) *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Pravosudna akademija, str. 298–316.

⁴³ Arg. čl. 35 ZZD. i čl. 15 Poslovnika o radu.

prihvatio, to bi značilo da postupak po pritužbi koji Poverenik sprovodi ima karakter prethodnog postupka, te da mora biti sproveden da bi pružanje pravne zaštite u antidiskriminacionoj parnici bilo dopušteno. Konsekventno tome, takav stav značio bi da parnica isključivo predstavlja instrument koji Poverenik koristi u situaciji kada diskriminator ne postupi po njegovim preporukama (Petrušić, 2012b).

Zakonodavac je, nastojeći da sledi međunarodne standarde, Povereniku pružio širok „manevarski“ prostor, ovlašćujući ga da za svaki pojedinačni slučaj diskriminacije gradi strategiju delovanja. Saglasno tome, zakonom nije isključena mogućnost da Poverenik pokrene parnicu za zaštitu od diskriminacije nakon što je sproveo postupak po pritužbi, utvrdio diskriminaciju i dao odgovarajuće mišljenje i preporuku. Zakonom, međutim, nije propisano da se ovaj postupak mora sprovesti pre pokretanja sudskog postupka. Postupak po pritužbama koji sprovodi Poverenik i parnica za zaštitu od diskriminacije predstavljaju dva posebna i različita oblika zaštite od diskriminacije, a sam postupak po pritužbi nema karakter prethodnog postupka i ne predstavlja procesnu pretpostavku od koje zavisi dopuštenost pružanja pravne zaštite u antidiskriminacionoj parnici.

U trenutku podizanja tužbe Poverenik stiče procesni položaj tužioca. On je stranka u funkcionalnom smislu (stranka po dužnosti, po funkciji) i eksponent je javnog (opšteg) interesa, koji u antidiskriminacionoj parnici ostvaruje svojom procesnom delatnošću. Kao tužilac u parnici, Poverenik određuje predmet parnice tako što formulisanjem tužbenih zahteva određuje sadržinu pravne zaštite koju traži, a time i predmet raspravljanja i sudskog odlučivanja.⁴⁴ On je ovlašćen za preduzimanje svih stranačkih parničnih radnji koje tužilac u parnici može preduzeti, uključujući i sve dispozitivne parnične radnje, ne tražeći saglasnost diskriminisanog lica. Poverenik je *dominus litis* i može, bez ikakvih ograničenja, pod zakonom propisanim uslovima i rokovima, isticati zahteve i predloge, raspolagati predmetom parnice, davati izjave u pogledu pravno relevantnih činjenica, izjašnjavati se o navodima i zahtevima tuženog, iznositi svoje tumačenje pravnih normi i dr.⁴⁵

⁴⁴ Poverenik može istaći sve pravozaštitne zahteve koji su propisani ZZD, izuzev zahteva za naknadu materijalne i nematerijalne štete (čl. 46, st. 1 i čl. 43 ZZD), i to kako pravozaštitne zahteve propisane ZZD tako i one propisane posebnim antidiskriminacionim zakonima.

⁴⁵ Poverenik snosi teret vođenja parnice i on je taj koji treba, u skladu s pravilima o raspodeli tereta dokazivanja, da učini verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije. Budući da nije titular prava koje se u postupku štiti, dejstva parnice i presude koja se u njoj donosi nastupaju neposredno za lice/lica čije se pravo u parnici štiti.

Poverenik je do sada pokrenuo 11 strateških parnica: pet zbog diskriminacije Roma/Romkinja, tri zbog diskriminacije na osnovu pola i po jednu zbog diskriminacije osobe sa invaliditetom, zbog diskriminacije na osnovu bračnog i porodičnog statusa i zbog višestruke diskriminacije.⁴⁶ Sedam parnica je pravnosnažno okončano usvajanjem tužbenog zahteva Poverenika, u jednom predmetu usvojena je revizija Poverenika i u toku je ponovni postupak pred prvostepenim sudom, a u dva predmeta u toku su prvostepeni postupci.

Na osnovu svog zakonskog ovlašćenja da pokreće antidiskriminacione parnice, Poverenik ima pravo i da se umeša u parnicu koju je pokrenuo drugi zakonom ovlašćeni subjekat, tako što se pridružuje tužiocu. U ZZD nisu sadržana posebna pravila o učešću poverenika kao umešača u antidiskriminacionoj parnici koju je pokrenulo drugo zakonom ovlašćeno lice. Posebna pravila o mešanju propisana su ZRP, ali njima se reguliše mešanje u tuđu parnicu sindikata, udruženja čiji su ciljevi vezani za unapređenje ravnopravnosti, kao i samog diskriminisanog lica (Pajvančić, Jašarević, Petrušić, 2010). Ni ZPP ne sadrži posebna pravila o učešću Poverenika u tuđoj parnici, već reguliše samo poseban režim učešća javnog tužioca radi zaštite javnog interesa. U nedostatku posebnih propisa o mešanju Poverenika u antidiskriminacionu parnicu, shodno se primenjuju opšta parnična procesna pravila o učešću običnog umešača, sadržana u čl. 215–217 ZPP, što svakako nije dobro rešenje, imajući u vidu procesni položaj i ovlašćenja običnog umešača. U dosadašnjem periodu Poverenik nije koristio mogućnost da kao intervenijent učestvuje u parnicama koje su pokrenuli drugi ovlašćeni subjekti.

Zaključne napomene

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je samostalan, nezavisan i specijalizovani državni organ ombudsmanskog tipa, koji je koncipiran kao centralna nacionalna institucija za suzbijanje svih oblika i vidova diskriminacije. Pored delovanja na planu promocije i unapređivanja ravnopravnosti, Poverenik deluje reaktivno, nakon izvršene diskriminacije u cilju sprečavanja njenog daljeg ispoljavanja i saniranja posledica diskriminacije. Dva najvažnija instru-

⁴⁶ Videti: Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu. <http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8>, pristupljeno 14.5.2014.

menta koja služe ostvarivanju ovih ciljeva jesu sprovođenje postupka po pritužbama zbog diskriminacije i pokretanje parnica za zaštitu od diskriminacije. Postupak po pritužbama zbog diskriminacije je specifičan postupak koji se vodi sa ciljem da Poverenik da stručno mišljenje o tome da li konkretno postupanje (činjenje ili propuštanje), na koje se u pritužbi ukazuje, predstavlja akt diskriminacije, te da izricanjem odgovarajućih preporuka predupredi dalje vršenje diskriminacije i omogućiti otklanjanje stanja i posledice diskriminacije. Poverenik je ovlašćen i na pokretanje parnica u kojima se pruža sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije. Parnice koje Poverenik pokreće spadaju u red tzv. strateških parnica, koje se, kao poseban antidiskriminacioni metod i mehanizam, koriste kako bi se putem sudskih presuda ostvarila šira društvena promena, izvršio uticaj na pravnu praksu i javne politike i unapredio položaj ugroženih i diskriminiranih društvenih grupa. Dosadašnje delovanje institucije Poverenika potvrdilo je opravdanost ustanovljavanja ovakvog organa i potrebu daljeg jačanja njegovih kapaciteta.

Literatura

Ammer, M., Crowley, N., Liegl, B., Holzleithner, E., Wladasch, K., Yesilkagit, K. (2010) Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Human European Consultancy, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, Utrecht, Vienna, str. 64–143.

Brooks, J., Milatović, S. (2010) *Izveštaj o razvoju kapaciteta i institucionalnom jačanju službe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*. Beograd: UNDP.

Carver, R. (2011) One NHRI or Many? How many institutions does it take to Protect Human Rights? – Lessons from the European Experience. *Journal of Human Rights Practice*, 1, str. 1–24.

Coomber, A. (2012) Strategically litigating equality – reflections on a changing jurisprudence". *European Anti-Discrimination Law Review*, 15. str. 11–21.

Drobnjak, T. (2008) Krivičnopravna zaštita od diskriminacije. U: S. Gajin (ur.) *Antidiskriminaciono pravo*. Beograd: Centar za unapređenje pravnih studija, str. 51– 63.

Đorđević, S. Palević, M. (2010) *Zakon o zabrani diskriminacije (pravna analiza)*. Kragujevac: Pravni fakultet u Kragujevcu.

Đukić, L. Andrejević, S. (2012) Postupak u parnicama za zaštitu od diskriminacije. U: N. Petrušić (ur.) *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pravosudna akademija, str. 241–259.

Marinković, T. (2012) Domaće antidiskriminaciono zakonodavstvo. U: N. Petrušić (ur.) *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pravosudna akademija, str. 114–133.

Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S. (2010) *Komentar zakona o ravnopravnosti polova*. Beograd: Centar modernih veština.

Orlović, S. (2010) Nezavisna tela, četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti. U: V. Pavlović, Z. Stojiljković (ur.) *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju, str. 231–269.

Petrušić, N., Beker, K. (2012) *Praktikum za zaštitu od diskriminacije*. Beograd: Partneri za demokratske promene Srbije, Centar za alternativno rešavanje sukoba.

Petrušić, N. (2010) Građanskopravna zaštita od diskriminacije na prostoru Zapadnog Balkana, materijalnopravni aspekt. U: V. Đurđić (ur.) *Aktuelne tendencije u razvoju i primeni evropskog kontinentalnog prava, tematski zbornik radova, sv. 2*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, str. 157–170.

Petrušić, N. (2012a) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti – uloga, nadležnost i postupanje. U: N. Petrušić (ur.) *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pravosudna akademija, str. 298–317.

Petrušić, N. (2012b) Procesni položaj poverenika za zaštitu ravnopravnosti u antidiskriminacionim parnicama. *Pravni život*, 11, str. 905–922.

Petrušić, N., Krstić, I., Marinković, I. (2014) Komentar Zakona o zabrani diskriminacije. Beograd: Pravosudna akademija.

Petrušić, N., Grubač, M. (2014) Uzajamni odnos postupka pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti i drugih antidiskriminacionih postupaka. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 66, str. 69–87.

Vodinelić, V. (2012) Sadržina građanskopravne zaštite od diskriminacije. U: N. Petrušić (ur.) *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Pravosudna akademija, str. 220–240.

Internet izvori

Krusaa, N. M (2014) The role of equality bodies, http://www.era-comm.eu/oldoku/Ad-iskri/13_Stakeholders/2011_02_Krusaa_DE.pdf, pristupljeno 1.6.2014.

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu, <http://www.ravnopravnost.gov.rs/rs/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1-%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8>, pristupljeno 1.5.2014.

Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice (2004), European Roma Rights Center, The International Centre for the Legal Protection of Human Rights, Migration Policy Group, Nottingham. <http://www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice2004.pdf>, pristupljeno 1.6.2014.

Schokman, B., Creasey, D., Mohen, P. (2012) Short guide – Strategic litigation and its role in promoting and protecting human rights, <http://a4id.org/sites/default/files/user/Strategic%20Litigation%20Short%20Guide%20%282%29.pdf>, pristupljeno 1.6. 2014.

NEVENA PETRUŠIĆ

Legal Status, Role and Competencies of the Commissioner for Protection of Equality

The Commissioner for Protection of Equality is an autonomous and independent state authority established on the basis of the Law on the Prohibition of Discrimination (2009), as a central national institution for protection from and suppression of discrimination. The article analyses the legal profile and position of the institution within the legal system, the role and scope of its authority in preventing and reacting to discrimination. In addition, the Commissioner's acting upon complaints has been considered, as well as so-called strategic litigation, its potentials, and the indicators used for identifying strategically important cases of discrimination, and the requirements for initiating strategic litigation.

Key words: Commissioner for Protection of Equality, discrimination, complaint, strategic litigation.

TEMIDA

Jun 2014, str. 45-64

ISSN: 1450-6637

DOI: 10.2298/TEM1402045M

Pregledni rad

Primljeno: 27.5.2014.

Odobreno za štampu: 21.7.2014.

O Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije kao osnovnom dokumentu antidiskriminativne državne politike¹

DR ZORICA MRŠEVIĆ*

Tekst prezentira pravnu i političku prirodu Strategije prevencije i sprečavanja diskriminacije, kao samoobavezujućeg strateškog dokumenta kojim država predstavlja građanima mere koje su neophodne radi ostvarivanja ciljeva poboljšanja i unapređivanja stanja u oblasti eliminacije diskriminacije iz društvenog života. Cilj rada je ukazivanje i na one društvene faktore koji su neophodni da bi Strategija bila efikasna protiv kulture netolerancije, kao i uočavanje kojim će aktivnostima državnih organa i organizacija civilnog društva kultura netolerancije biti zamenjena kulturom jednakih mogućnosti i uvažavanja. Identifikuju se, takođe, i konkretni naponi koji će u praksi biti neophodni radi sprečavanja i iskorenjivanja diskriminacije, naročito one prema tzv. nepopularnim društvenim grupama. Navode se kategorije koje se štite od diskriminacije: žene, LGBT osobe, osobe sa invaliditetom, Romi, starije osobe, deca, izbeglice, nacionalne manjine, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe, diskriminirani na verskoj osnovi i oni čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije.

Ključne reči: Strategija prevencije i sprečavanja diskriminacije, razlozi i podsticaji za donošenje, primena, monitoring.

¹ Ovaj tekst je nastao kao deo projekta *Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multidisciplinarni pristup* na kome je autorka angažovana, a koji je finansiran od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS u periodu 2011–2014, br. III 47010. O Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije autorka je izlagala u okviru tematskog panela pod naslovom „Mogućnosti unapređenja antidiskriminacionih politika i prevencije diskriminacije u Srbiji“, na Četvrtoj godišnjoj konferenciji Viktimološkog društva Srbije *Žrtve i savremeni odgovori na kriminalitet: između zaštite i zloupotrebe*, koja je održana u Beogradu 28. i 29. novembar 2013. godine.

* Dr Zorica Mršević je naučna savetnica u Institutu društvenih nauka u Beogradu.
Email: zmrsevic@idn.org.rs

Ako ne znate u koju luku ste se uputili,
onda vam nijedan vetar neće pomoći.

Seneka

Uvod

Strategije su široki, celoviti dokumenti programskih prioriteta ili usmerenja koje je prihvatila država, a koje sadrže izbor mera i načina na koje je najbolje postići željeni cilj. U konkretnom slučaju radi se o cilju iskorenjivanja i zabrane diskriminacije, kroz inkorporaciju i implementaciju antidiskriminativnih mera u odgovarajuće društvene politike, donošenje novih i primenu postojećih zakona. Strategija je, dakle, jedan opšti plan akcija čija je svrha ostvarivanje određenih, jasno definisanih ciljeva.

Sam izraz „strategija“ nije korišćen pre 18. veka, kada je nauka o strategiji nastala kao grana vojne nauke koja se bavi komandnim strukturama, planiranjem i izvođenjem rata. Vremenom je pojam ušao i u druge nauke, pre svega ekonomiju, kroz marketing strategije, kao i političko strateško planiranje. Kada se radi o nacionalnim strategijama danas, one su praktični planovi koji će pomoći državi da organizuje i razvije svoje aktivnosti u određenoj oblasti. Detaljnija definicija je: „strategija je planski dokument koji sadrži određeni broj strateških ciljeva. On daje smernice aktivnostima za razvoj u datom vremenskom periodu (normalno 3 do 5 godina) i određuje smer, prioritete, akcije i odgovornosti za implementaciju. On je fokusiran na akciju, tj., usredsređen je na implementaciju“ (Bolton, 2007). Uloga strategije je ukratko (ali i pomalo poetski rečeno), da pomogne da snovi o boljem društvu ili konkretno, o ostvarenju društva bez diskriminacije, postanu realnost (Terek, 1997). Strategije koje su valjano urađene i dobro sprovedene ostvariće predviđene ciljeve, dakle ono čemu služe, ali kada to nije slučaj, ostaće propuštena prilika da se i na taj način interveniše u pravcu iniciranja poželjnih društvenih promena.

Kako nastaju strategije

Uopšteno govoreći, strategijama prethodi proces strateškog planiranja kao sistematskog načina da se upravlja i izgradi društvo na osnovama širokog konsenzusa i zajedničke vizije o boljoj budućnosti. To je kreativan proces utvrđivanja ključnih oblasti i usaglašavanja oko najvažnijih ciljeva i načina

njihovog postizanja (Strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja sa planom implementacije, 2010). Nastanak Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije odličan je, skoro školski primer kako su sve teoretski zacrtane faze i aktivnosti u nastanku strategija ispoštovane u dinamici njenog pisanja.

Realizacija bilo kog plana, društvene promene, ideje ili prioriteta zahteva pre svega vreme, a zatim i precizno usklađivanje aktivnosti različitih aktera koji moraju da imaju jasnu ulogu sa definisanim aktivnostima koje se moraju realizovati u određenom roku, što sve definiše strategija. Stvaranje tog dokumenta je proces kroz koji na suštinski način može/treba da se uključi i stručna, ali i šira javnost, građani i njihova udruženja, predstavnici privrede, ali i marginalizovane društvene grupe, manjinske zajednice i njihova udruženja, dakle, svi koji mogu da doprinesu stvaranju opšteg društvenog konsenzusa o strateškim prioritetima i načinu njihovog ostvarivanja. Participativno strateško planiranje doprinosi stvaranju socijalne kohezije, a samim tim i lakšem sprovođenju i boljem ostvarenju ciljeva strateških projekata.

U kontekstu kreiranja strategije, karakter i dimenzije javnosti treba razmatrati u dva dela – kao javnost u celini i kao javnost posebno zainteresovanih grupa – npr. onih kojima su potrebne specijalne mere da bi se uključili (u konkretnom slučaju predstavnice i predstavnici diskriminiranih i marginalizovanih društvenih grupa), ali i one grupe koje bi mogle da imaju značajan uticaj na uspeh strategije. Takođe, treba napraviti jasnu razliku između dva načina uključivanja javnosti od kojih je prvi jednosmerno informisanje, tj. obaveštavanje ljudi šta će biti sadržina strategije, bez traženja povratnih informacija. Drugi, dvosmerni način, čine konsultacije, traženje ideja za strategiju, mišljenja o mogućim opcijama ili mišljenja o delovima strategije čiji je nacrt dat.

Organizacija izrade strategije je najteži i najznačajniji deo procesa strateškog planiranja zato što, s jedne strane, u proces moraju biti uključeni predstavnici različitih, ponekada međusobno i konfrontiranih, interesnih grupa i organizacija iz javnog i privatnog sektora, koji formiraju telo, komisiju za strateško planiranje. Sa druge strane, potrebno je konsultovanje javnosti što je skupo u smislu utroška vremena i novca. Važno je da se ne zaboravi da je iskreno i stvarno, a ne fingirano konsultovanje javnosti, još uvek relativno nov koncept u Srbiji, koji kao praksa nije rasprostranjen ni kada su u pitanju zakonodavni procesi u kojima je prethodna javna rasprava zakonski obavezna. Kada je u pitanju kreiranje strategija koje se često shvataju kao neka vrsta Vladinih dokumenata ili još gore, internih planskih dokumenata pojedinih ministarstava, konsultovanje javnosti gotovo da potpuno izostaje. A upravo taj

proces konsultovanja javnosti, nije neki apstraktni ili formalni zahtev demokratije, već je pre svega proces koji znači izgradnju osećaja uključenosti, pripadnosti i moralnog „vlasništva“, ali i prihvatanje obavezanosti sprovođenja strategije od strane svih učesnika u procesu.

Naime, proces konsultovanja javnosti je važan kako bi se osiguralo da strategija bude, u najvećoj mogućoj meri, vlasništvo čitave zajednice, kao i vodećih javnih ličnosti, kreatora stava određenog segmenta društva, kao i važnih organizacija. Ako se konsultuju tzv. obični ljudi i njihovi predstavnici, to će, sasvim izvesno, poboljšati strategiju na dva načina – prvi, komentari javnosti mogu poboljšati strategiju identifikovanjem više važnih problemskih oblasti, i možda, dobijanjem dobrih ideja za njihovo rešavanje. Drugi, ako je javna rasprava održana na efektan način, veća je verovatnoća da javnost svesrdno prihvati strategiju i podrži njenu implementaciju.

Važan je takođe momenat u procesu nastajanja strategije kada su konsultacije javnosti najefikasnije. Naime, iskustvo pokazuje da nema korisnih rezultata ako se konsultuju ljudi u trenutku kada još uvek nema ni nacrt dokumenata koji bi oni mogli da razmatraju, ali i ako do konsultacija dođe prekasno, tj. kada je manje više posao već obavljen, efekti izostaju jer konsultovani akteri imaju utisak svoje suvišnosti, ili još gore, saučestvovanja u fingiranoj konsultaciji.

Kada se strategija usvoji, potrebno je da se ustanovi i održava proces monitoringa njene implementacije, kako bi se proveravalo da li se strategija primenjuje i da li ostvaruje očekivane rezultate. Ovaj proces predstavlja delimično promociju same strategije, ali može da otvori puteve i ka njenoj reviziji. Monitoring je potrebno da se vrši periodično, anualno ili bijenalno. Revizija strategije pak, nije znak njene slabosti, neadekvatnosti ili nekakvih manjkavosti, već pre njene fleksibilnosti i spremnosti njenih donosilaca da konstatuju da su neki od zacrtanih ciljeva možda već ostvareni, a da u pogledu ostalih treba da se možda primene druge aktivnosti, ili da se uvažavaju promenjeni društveni i politički uslovi u kojima strategija deluje. Najbolja metoda je formiranje grupe za monitoring sa zadatkom da prati (kontrolise) strategiju i osigurava implementaciju strategije, koju naravno ne mogu da čini isti oni koji su je i napisali, odnosno bar ne bi trebalo da čine većinu te grupe. Ona bi trebalo da otpočne sa radom ubrzo posle odobrenja strategije, tako da se bilo koja revizija može odobriti dosta ranije u odnosu na dan kad se navrší prvi period primene tog dokumenta od odobrenja strategije.

Izbegnute zamke

Rad na Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije primer je izbegnutih zamki, od kojih se najčešća sastoji u tendenciji da se lako dođe do nekog, bilo kakvog teksta i/ili zadovolje formalni zahtevi da se donese potrebni strateški dokument. Mnoga strateška dokumenta, naime, pripremana su u uskom krugu stručnjaka i zaposlenih u ministarstvima². Uz to, širok krug onih koji bi trebalo da realizuju ciljeve nekih strategija, nije dobio priliku da se izjasni o predloženim rešenjima niti o predviđenim efektima primene. Nedostatak kod većine takvih strategija je pre svega sadržinskog tipa i ogleda se u nepoznavanju suštine primene antidiskriminacionih politika u određenim oblastima koje obrađuju strategije. Biti pripadnik/pripadnica marginalizovane i potencijalno diskriminisane grupe stanovništva, je isto kao i biti žena, (ili muškarac), što samo po sebi nije dovoljna kvalifikacija da se kvalitetno doprinese stvaranju programskog dokumenta kojim se unapređuje nediskriminativni ambijent Srbije, pa ni da se samo shvati specifičnost problema o kome je reč. Svi se mi rađamo ili kao žene ili kao muškarci, pripadnice ili pripadnici neke nacije, religije, određenog psihofizičkog stanja i mnogi od nas su spremni da pripadnost tim određenim grupama smatraju kao potpunu legitimaciju da kvalifikovano raspravljaju o pravima „svoje“ grupe, kao i o svim žensko/muškim odnosima, pravima, društvenim položajima. To je ukratko ono nešto o čemu mnogi, na osnovu svog životnog iskustva, smatraju da „znaju sve“. Odsustvo specifične stručnosti u oblasti nediskriminativnih politika jedan je od glavnih nedostataka takvog pristupa na osnovu „prirodne pripadnosti“.

Interesantan podatak je da je i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti u svojoj Preporuci Vladi (Preporuka Vladi za usvajanje Nacionalne strategije, 2011) zastupala mišljenja da sam proces izrade tog strateškog dokumenta (koga je ona u svojoj Preporuci nazivala Nacionalnom strategijom za borbu protiv diskriminacije) treba da bude maksimalno participativan. To je podrazume-

² To se najviše odnosi na vreme kada je predsednik Vlade bio Vojislav Koštunica (u oba mandata, dakle od 2004. do 2007. i od 2007. do 2008. godine). Bez namere i mogućnosti da se na ovom mestu i u ovom celom tekstu napravi detaljnija kritička analiza načina donošenja svih strategija, pominjemo samo neke primere, kao što su npr. Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, 2004, Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, 2005, Nacionalna strategija za mlade, 2005, Strategija razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji, 2005, Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja, 2005, Strategija razvoja socijalne zaštite, 2006. dostupne na: <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html> stranici pristupljeno 15.9.2013.

valo uključivanje relevantnih organa i institucija sistema, kao i predstavnika/ca manjinskih grupa i nevladinih organizacija koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, imajući u vidu njihove kapacitete, nivo stručne ekspertize i dosadašnji doprinos izgradnji antidiskriminacionog prava.

Kada je proces donošenja Strategije finalizovan, moglo se konstatovati da je sve preporučeno u pogledu participativnosti, ispoštovano vrlo dosledno u svim fazama njenog nastanka. Naime, od samog početka u proleće 2012. godine, kada je tadašnja Uprava za ljudska i manjinska prava pokrenula postupak izrade dokumenta koji se tada nazivao Nacionalna strategija protiv diskriminacije, primenjivana je dosledno inkluzivnost u procesu izrade njenog teksta. U izradi teksta Strategije učestvovali su predstavnice i predstavnici više relevantnih resornih ministarstava, npr. pravde, državne uprave, rada, zapošljavanja i socijalne politike, zdravlja, kulture i informisanja, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, regionalnog razvoja i lokalne samouprave, omladine i sporta, privrede, spoljnih poslova, finansija. Osim tog multisektorskog, unutarvladinog angažovanja, raspisan je i javni poziv namenjen stručnjacima/stručnjakinjama i predstavnicima nevladinog sektora da se prijave i učestvuju u izradi teksta Strategije. Posle dobrog odziva civilnog sektora, vidno zainteresovanog za učešće u pisanju teksta Strategije, formirano je devet tematskih timova: nacionalne manjine (posebno Romi), žene, LGBT osobe, osobe sa invaliditetom, starije osobe, deca, izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe, verska pripadnost i lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Oni su od jeseni 2012. u koordinaciji Kancelarije za ljudska i manjinska prava, do proleća 2013. završili tekst Strategije, koji je predstavljen na više javnih panel događaja u gradovima širom Srbije, čime je građanima široko data i dodatna mogućnost uticanja na tekst Strategije.

Ali, ukoliko se bilo koja strategija svede samo na usvajanje kvalitetnog teksta, onda bi to mogao da bude samo spisak želja ili potreba. Zato se kao nedostaci praktičnog i formalnog tipa kod nekih strategija mogu definisati nedostaci akcionih planova koji su, po nekim mišljenjima, čak, najvažniji delovi strateškog dokumenta u praktičnom smislu, jer čine osnovu za implementaciju strategije (Bolton, 2007). On bi trebalo da proistekne iz analize situacije i predviđenih ciljeva i trebalo bi da bude usmeren ka postizanju ciljeva. Akcioni plan daje odgovore na pitanja „Šta treba konkretno da se uradi (i koliko to košta)“, i „Ko će to da uradi, tj. ko su odgovorni akteri“. Zato bi on trebalo da pruži odgovore na neka dodatna pitanja, kao što su, koji su resursi potrebni i odakle će doći, ko će uraditi posao, u kojoj fazi, koje institucije države (uklju-

čujući i nezavisne institucije), a koji nevladini akteri, ali i ko će kontrolisati urađeno, po kojim indikatorima ostvarenog i postignutog?

Zato se po donošenju Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije odmah započelo sa izradom Akcionog plana, tako da je do momenta završetka ovog teksta (juli 2014), tekst Akcionog plana pripremljen, premda još nije usvojen. To je jedna važna okolnost na koju treba svakako skrenuti pažnju, jer postojanje akcionog plana svaku strategiju suštinski približava praktičnoj primeni. Treba ipak reći i da većina onih strategija koje nemaju posebne dokumente nazvane akcionim planovima, imaju akcione zaključke svojih tekstova, pa su u tom smislu kompletirane³.

Razlozi donošenja

Obaveze države u oblasti ljudskih prava se ne iscrpljuju samo prostim donošenjem normativne regulative o zabrani diskriminacije. Obaveze se prostiru i na efektivnu primenu tih odredbi i na obavezu države da zaštiti sve građane od diskriminacije, bez obzira na to ko je čini (privatno ili službeno lice). Pozitivne obaveze tj. obaveze činjenja su one gde se od države očekuje da preduzima određene mere kako bi osigurala poštovanje prava svojih građana⁴. Primeri pozitivnih obaveza države su da zaštiti građane, a posebno ranjive osobe od nasilja i diskriminacije, da obezbedi besplatnu pravnu pomoć optuženim licima koja ne mogu da priušte advokata, da obezbedi pravno priznanje novog pola transseksualnim osobama koje su uspešno izvršile tretman promene pola⁵, itd. U negativne obaveze države spadaju zahtevi da se sama država uzdrži od nekih radnji, npr. primene mučenja ili nečovečnog ili poni-

³ To je npr. Strategija razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji, 2005, koja ima zaključno poglavlje pod naslovom Zadaci i aktivnosti, kao i Strategija razvoja socijalne zaštite, 2006, koja ima zaključno poglavlje pod naslovom Implementacija i periodično preispitivanje Strategije.

⁴ Na primer, u slučaju Platforme doktori za život ESLJP je držao da se obaveza države ne zaustavlja na odobravanju i neugrožavanju prava na mirno okupljanje već je neophodno da se demonstrantima pruži neophodna zaštita od kontra-demonstranata kako bi smisleno iskoristili pravo na mirno okupljanje garantovano Konvencijom (videti predmet Platforma doktori za život protiv Austrije, predstavka br. 10126/82 presuda od 21. juna 1988. godine, stav 32).

⁵ Beogradski centar za ljudska prava, Pozitivne obaveze. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/staro/index.php?option=com_content&view=article&id_536%3Apozitivne-obaveze&catid=83&Itemid=116 stranici pristupljeno 13.7.2014.

žavajućeg postupanja. U pogledu diskriminacije, postoji pozitivna obaveza države da zaštiti potencijalno diskriminirane građane od diskriminacije, ali i negativna obaveza da se sa svoje strane uzdrži od diskriminacije, jer je država odgovorna za postupke svih svojih institucija, kao što su policija, snage bezbednosti i drugi zvanični organi koji se bave sprovođenjem zakona, bez obzira da li deluju po naređenju ili po sopstvenom nahođenju.

Razlog donošenja ove strategije je, jednostavno rečeno, konituirano postojanje diskriminacije u srpskom društvu, zbog čega je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti 6. oktobra 2011. donela Preporuku Vladi Republike Srbije da je donošenje takvog strateškog dokumenta neophodno⁶: „Sagledavajući stepen rasprostranjenosti diskriminacije, raširenost predrasuda i stereotipa, stavove građana i građanki Srbije i druge činioce od kojih zavisi ostvarivanje ravnopravnosti u društvenim odnosima, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti stoji na stanovištu da je neophodno pristupiti izradi celovitog strateškog dokumenta za borbu protiv diskriminacije, kojim bi se definisale sveobuhvatne kratkoročne, srednjoročne i dugoročne mere i aktivnosti državnih organa i drugih društvenih aktera u cilju sprečavanja i suzbijanja diskriminacije“ (Preporuka Vladi za usvajanje Nacionalne strategije, 2011: 5). Uočljivo je naime, i kroz niz istraživanja dokumentovano⁷, da su diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju (naj)više izložene osobe i grupe po slede-

⁶ Preporuka Vladi za usvajanje Nacionalne strategije: Radi ostvarivanja pune i efektivne ravnopravnosti u društvenim odnosima, potrebno je u što kraćem roku pripremiti i usvojiti *Nacionalnu strategiju za borbu protiv diskriminacije*, kojom bi se utvrdile sveobuhvatne i koordinisane mere i aktivnosti za sprečavanje i suzbijanje diskriminacije i ostvarivanje ravnopravnosti. U cilju operacionalizacije *Nacionalne strategije za borbu protiv diskriminacije*, potrebno je usvojiti akcioni plan za sprovođenje planiranih mera i aktivnosti, sa precizno definisanim zadacima, nosiocima aktivnosti, indikatorima i rokovima za realizaciju (Preporuka Vladi za usvajanje Nacionalne strategije, 2011: 1).

⁷ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti izdao je sedam opomena, više od 15 preporuka organima javne vlasti i preko 25 upozorenja i saopštenja javnosti. Zabrinjavajuće je da pojedini državni organi i organi lokalne samouprave ignorišu preporuke Poverenika ili ih javno osporavaju, što smanjuje efektivnost delovanja ovog organa u suzbijanju diskriminacije i otežava otklanjanje posledica diskriminacije. Istraživanjem javnog mnjenja, većina građana ocenjuje da je diskriminacija prisutna u velikoj ili prilično velikoj meri (59%), a prema stavovima više od polovine građana (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2012). Takođe u svom Godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2012, u naslovu Ključni problemi u ostvarivanju i zaštiti od diskriminacije, konstatuju se najkarakterističniji najrasprostranjeniji problemi sa kojima se susreću građani diskriminirani po polu, nacionalnoj pripadnosti, Romi, osobe sa invaliditetom, na osnovu seksualne orijentacije.

ćim osnovama: (1) po osnovu pripadnosti nacionalnim manjinama⁸; (2) žene (Godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, 2012: 48)⁹; (3) LGBT osobe¹⁰; (4) osobe sa invaliditetom (Ljudska prava u Srbiji 2012, 2013: 80)¹¹; (5) starije osobe; (6) deca; (7) izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe; (8) na osnovu verske pripadnosti i (9) lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. U Izveštaju o napretku iz oktobra 2012¹², u segmentu osnovnih prava, Evropska Komisija (Serbia 2012 Progress Report, 2012: 13–18) je konstatovala da je pravni i institucionalni okvir dobar, ali da je primena propisa nezadovoljavajuća. Komisija je takođe konstatovala da su u Republici Srbiji diskriminaciji izloženi Romi, žene, osobe sa invaliditetom i LGBT osobe, pri čemu je ocenjeno da je takva praksa zabranjena Ustavom i zakonima, ali da su potrebni bolji mehanizmi kontrole. Problem je i to što je visoka stopa starijih osoba i osoba sa intelektualnim i mentalnim invaliditetom smeštena u institucije. Komisija je konstatovala i probleme registracije malih verskih zajednica i dr.

⁸ U svom izveštaju o Srbiji (četvrti monitoring krug), ECRI (Komisija za borbu protiv rasizma Saveta Evrope) je preporučila da srpske vlasti treba da osiguraju da obuka pravosuđa po pitanju rasizma i rasne diskriminacije bude ojačana kako bi se, između ostalog, osigurale bolje prakse kažnjavanja za rasistička krivična dela. Apelovano je na srpske vlasti da preduzmu trenutne mere da osiguraju da se Romima, Aškalima i Egipćanima koji nemaju lična dokumenta ona obezbede. ECRI takođe primećuje da su značajni zakonodavni naporu učinjeni od strane srpskih vlasti kako bi se pozabavili ovim pitanjem (ECRI, 2014).

⁹ Posebno se u Godišnjem izveštaju Poverenika za 2012 godinu ističe prisustvo stalne diskriminacije žena na tržištu rada, što se ponavlja i u sledećem izveštaju istog nezavisnog organa za 2013. godinu (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2013).

¹⁰ U Godišnjem izveštaju Labrisa navodi se da u Srbiji, uprkos pravnim okvirima koji garantuju poštovanje osnovnih ljudskih prava i zabranjuju diskriminaciju, postoji visok nivo homofobije i biće potrebno dosta vremena da se promeni svest građana. Upadljivo je veliko prisustvo netolerancije prema osobama drugačije seksualne orijentacije, jer 48% ispitanih ne bi želelo da im LGBT osoba bude blizak prijatelj, 40% – šef ili šefica na poslu, 35% ne želi LGBT osobu u svom komšiluku a 80% ispitanika bi se vrlo protivilo da im LGBT osoba bude član porodice (Labris, 2013: 37).

¹¹ U Godišnjem izveštaju Beogradskog centra za ljudska prava (Ljudska prava u Srbiji, 2012) u naslovu Osobe sa fizičkim i mentalnim invaliditetom, navodi se da je uočljiv niz problema u vezi sa sprovođenjem programa inkluzivne nastave od najelementarnije fizičke nepristupačnosti, neprilagođenosti nastavnih sredstava i udžbenika, loše opremljenosti obrazovnih institucija, nedostatka koordinacije između obrazovnog sistema i sistema socijalne zaštite, niskog nivoa informisanosti roditelja, što sve doprinosi umanjivanju efikasnosti inkluzivnog obrazovanja.

¹² 1. marta 2012. godine Republika Srbija je dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Strategija zato daje jasan odgovor na koji način će ove društvene grupe biti dodatno zaštićene, na koji način će se obezbediti načelo jednakosti, jednakih prava i jednakog postupanja, u kojim oblastima su slučajevi diskriminacije najčešći prema osetljivim društvenim grupama i kako unaprediti stanje u određenim oblastima, u kom pravcu treba „delovati“ u cilju daljih zakonodavnih reformi i donošenja podzakonskih akata u cilju unapređenja njihove zaštite i dr.

Što se tiče opšte društvene klime, danas postoji sve veći broj ljudi koji shvataju da zabrana diskriminacije, rodna ravnopravnost, ravnopravnost svih, pa i nepopularnih manjina, baš kao ni npr. verski i politički pluralizam, nisu „vavilonska (dakle štetna i nepotrebna) pometnja“ (Jevtić, 2012). Naprotiv, to je izazov i šansa za kreaciju kako društvenih odnosa, tako i dubljih interpersonalnih odnosa neposredovanih nepoverenjem i predrasudama. Kao svaki proces koji ima za cilj da utiče na promenu sistema vrednosti, stavova i ponašanja, proces uključivanja predstavnica i predstavnika marginalizovanih grupa u procese donošenja odluka je dugotrajan i sistematičan proces u kome ima i uspona i padova i tipičnih „dečjih“ bolesti, lutanja u otkrivanju pravih rešenja. Antidiskriminativne poruke učestale su u javnosti kao npr., „okanite se diskriminisanja ljudi, nepravde, dvoličnosti, rasipanja ono malog što naša osiromašena zemlja ima“ (Anđelkov, 2012), „prestanite sa takvom politikom, jer sve dok je ona na snazi kao naopaki kulturni model saglasno kome se, „viših ciljeva zarad“, na realnost nećemo moći obazirati“ (Basara, 2011).

Razloge postojanja diskriminacije u srpskom društvu, kako se u samoj Strategiji konstatuje, možemo tražiti u činjenici da određeni stepen netolerancije postoji u svakom društvu, ali i u dugoročnim posledicama nasilnog raspada Jugoslavije i ratnih sukoba koji su doveli do teških ekonomskih i socijalnih problema u Republici Srbiji, zastoja u razvoju demokratije i ljudskih prava i otežane postsocijalističke transformacije. Naime, postsocijalistička transformacija uključuje prelazak sa socijalističkog na tržišne uslove privređivanja sa fokusom na privatnom kapitalu, tržištu, privatizaciji, proizvodnji diktiranoj isključivo interesima sticanja profita i eliminaciji koncepta „opšteg dobra“, što je dovelo do turbulencije na tržištu rada (manje radnih mesta, više nezaposlenih), snižavanja stečenog nivoa ekonomskih i socijalnih prava i smanjenja socijalne uloge države. U takvim odnosima rastuće i stimulirane eksploatacije radne snage, neminovno raste i diskriminacija.

Sve to je u jednom periodu imalo za posledicu stvaranje kulture netolerancije kojoj su bile izložene pojedine osetljive društvene grupe i pojedinci

– pripadnici takvih grupa (nacionalne manjine – naročito romska, male verske zajednice, žene, lica drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, osobe sa invaliditetom, stariji, deca, izbeglice i interno raseljena lica, lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije i drugi). Radom državnih organa i organizacija civilnog društva kulturu netolerancije sve više zamenjuje kultura tolerancije i uvažavanja, ali kako je diskriminacija i danas prisutna, neophodno je nastaviti napore u pravcu njenog sprečavanja i iskorenjivanja, naročito prema osetljivim društvenim grupama.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije usvojena je krajem juna 2013. godine, kao i njen prateći dokument - Akcioni plan. Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije u periodu od 2013. do 2018. godine prvi je takav dokument u Srbiji. A da li će uopšte biti upamćena i po čemu drugom osim po samoj činjenici da je „prva takva“, zavisi kako od države čiji je ona strateški dokument, tako i od grupa nazvanih ranjivima, onih koje treba da zaštiti od diskriminacije, odnosno koje treba da je koriste u tu svrhu. Strategija štiti od diskriminacije žene, LGBT osobe, osobe sa invaliditetom, Rome, starije osobe, decu, izbeglice, nacionalne manjine, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe, štiti takođe i od diskriminacije na verskoj osnovi i od diskriminacije lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Ona sadrži usaglašen sistem mera, uslova i instrumenata javne politike, koje Republika Srbija treba da sprovede radi sprečavanja odnosno smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije s obzirom na neko lično svojstvo.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine odnosi se na sprečavanje i zabranu svih oblika, vrsta i posebnih slučajeva diskriminacije. Strategijom su obuhvaćena sva lica i grupe lica s obzirom na njihovo lično svojstvo, a posebno nacionalne manjine i osetljive društvene grupe koje su najčešće izložene diskriminaciji. Ova Strategija¹³ predstavlja primer veoma korektno napisane stručne situacione analize, dosledno ispoštovane modele strateških ciljeva, prioriteta, specifičnih ciljeva, na logičan i hijerarhijski način, tj. tako da viši ciljevi moraju logično da vode ka nižim ciljevima,

¹³ Kao i najveći broj državnih/nacionalnih strategija Republike Srbije.

a niži ciljevi moraju da doprinesu postizanju viših ciljeva, svi zajedno čine konzistentan sistem ciljno orijentisanih, antidiskriminativnih aktivnosti.

Zadatak Strategije (i njenog Akcionog plana) je da se definišu ciljevi, mere i aktivnosti koje će obezbediti smanjenje broja slučajeva kršenja ustavnog i zakonskog načela zabrane diskriminacije, naročito usmerenih prema ranjivim društvenim grupama kroz: 1) zakonodavne i regulatorne reforme koje će obezbediti usaglašavanje pravnog okvira Republike Srbije u oblasti zabrane diskriminacije sa međunarodnim dokumentima koja su usvojile Ujedinjene nacije, Savet Evrope i Evropska unija, naročito onim dokumentima koje je Republika Srbija ratifikovala i koji su za nju pravno obavezujući; 2) dosledno sprovođenje i primena postojećeg zakonskog i regulatornog okvira koji se odnosi na sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije; 3) sprečavanje diskriminatorskih praksi u određenim oblastima prema licu/grupi lica s obzirom na njegovo/njihovo lično svojstvo, naročito prema pripadnicima osetljivih društvenih grupa; 4) stvaranje bezbednog okruženja za pripadnike osetljivih društvenih grupa i unapređenje stepena tolerancije prema njima; 5) obezbeđivanje da sva lica, bez obzira na lično svojstvo jednako uživaju Ustavom garantovana ljudska prava, bez diskriminacije i u skladu sa načelom jednakosti i jednakih prava i obaveza; 6) iskorenjivanje odnosno suzbijanje govora mržnje i akata fizičkog i psihičkog nasilja i uništavanja imovine lica/grupi lica s obzirom na njihovo lično svojstvo i privođenje pravdi učinilaca takvih akata i radnji; 7) jačanje pozicije, uticaja i obezbeđivanje pune institucionalne nezavisnosti nezavisnih tela u čijoj je nadležnosti sprečavanje i utvrđivanje kršenja zabrane diskriminacije (Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinica lokalne samouprave), i obezbeđivanje punog poštovanja njihovih preporuka i drugih dokumenta od strane državnih organa/pojedinaca kojima su one upućene; 8) utvrđivanje smernica za borbu protiv diskriminacije u jedinicama lokalne samouprave, i javno zagovaranje neophodnosti sprečavanja diskriminacije i promovisanje kulture tolerancije.

Primena

Ova Strategija je, kao i svaki sličan strateški dokument, samoobavezujuće obećanje države građanima da će ostvariti određene ciljeve u smislu poboljšanja i unapređivanja stanja u konkretnoj oblasti društvenog života, ali i dokaz postojanja državne brige, napora i njenog svesrdnog staranja da dođe do

pozitivnih promena. Ona zapravo ima samo jednu svrhu – pomoć državi da napravi bolji posao u toj konkretnoj oblasti, jer je uloga i ove kao i drugih strategija ukratko rečeno, da pomogne da snovi o boljem društvu ili konkretno, o ostvarenju nediskriminativnog društva, postanu realnost. Ona sadrži izbor sredstava i načina kako najbolje postići željeni cilj kada je u pitanju zaštita od diskriminacije, inkorporacija i implementacija te vrednosti u odgovarajuće društvene segmente. Načini kojima treba da se postignu ciljevi obično se nalaze na dugačkim listama, čiji bi sadržaj najkraće mogao da se sažme u dve tačke: jedna je donošenje novih zakona, a drugu čine dodatne mere kojima će se postojeći zakoni i drugi propisi učiniti praktično primenljivijim i efikasnijim.

Potrebno je strategije zaista dosledno i praktično primeniti, iako to zvuči očigledno, pa i kao neki vid banalizacije problema. Samo konkretna, opipljiva primena u praksi povećava šanse da se postignu željeni rezultati. To će biti moguće samo sa dobro napravljenim strategijama kao i onim čiji kreatori nastoje na njihovoj primeni ne smatrajući da je posao završen kada su one usvojene. Do primene dolazi i kod onih strategija u čijoj izradi je učestvovala javnost koja samim tim prepoznaje i shvata potrebe koje su dovele do stvaranja tih dokumenata i vrednosti ciljeva koji se nastoje postići.

Osnovno pitanje koje se postavilo kada je dokument konačno usvojen je da li će biti efikasan protiv kulture netolerancije, da li će predviđenim aktivnostima državnih organa i organizacija civilnog društva kultura netolerancije biti zamenjena kulturom jednakih mogućnosti i uvažavanja. I ako se složimo da je diskriminacija i danas prisutna, a zbog toga je Strategija i doneta, njena primena daće konkretne odgovore na pitanja koji, kakvi i čiji naponi će u praksi biti neophodni radi sprečavanja i iskorenjivanja diskriminacije, naročito one prema nepopularnim društvenim grupama. Kao da postavljajući ta pitanja nekako znamo da ono šta piše u tekstu Strategije, inače odlično strukturiranom po poglavljima, ciljevima, merama i aktivnostima, neće samo po sebi biti dovoljno. I neće, ako bude nedostajao onaj u Srbiji većito ključni momenat za primenu bilo kojeg zakona, strateškog dokumenta, pa i obične jednokratno sprovedene mere, koji se zove politička volja. Njeno postojanje je od ključnog značaja jer je njena alternativa samo politika koja se protivi ravnopravnosti, kao nekakvo „pravo“ države, odnosno onih koji su u njoj jaki, brojni i moćni, da nastave da dominiraju i okupiraju istinu o nepravdnosti te dominacije.

Nadgledanje, otvorenost ka reviziji i grupe za monitoring, takođe nedostaju većini analiziranih strategija. Tako ostajemo svi, i država, i tvorci strategija i njeni potencijalni korisnici, bez odgovora na pitanja, da li uopšte treba

da nastavimo da se razvijamo u određenoj oblasti, ili su možda svi predviđeni ciljevi već ostvareni i ako treba da nastavimo, na koji način, koji su novi trendovi (iskustva) na koje možemo da se ugledamo, koja su evropska iskustva, eventualne obaveze i relevantna dokumenta koja bi trebalo da se uzmu u obzir, da li radimo ono što bi trebalo da radimo, šta je urađeno, a šta je ostalo da se uradi u sledećem periodu, ako je potrebno uraditi još mnogo stvari, da li treba da se sve paralelno realizuju ili je bolje napraviti prioritete? (Pavlović-Križanić, Šovljanski, 2010: 10). Monitoring primene strategija nije samo korisna metoda, već i jedan efikasan način sprečavanja da strategije ostanu samo mrtvo slovo na papiru.

Još tokom rada na tekstu Strategije postalo je jasno i široko prihvaćeno da taj dokument nesumnjivo obavezuje, i samu državu i sve državne aktere, Vladu, ministarstva i druge vladine institucije i službe. Ali kao subjekti niza aktivnosti predviđeni su i tzv. nezavisni akteri, npr. mediji, univerziteti, nevladine organizacije, nezavisne institucije. Njih Strategija ne može da obaveže na predviđene aktivnosti, jer ona nije zakon. Ali daleko od toga da tzv. nezavisni nisu obavezni akteri realizacije Strategije. Oni su obavezni „društvenim ugovorom“, odnosno zajedničkim konsenzualnim nastojanjem da nam društvo i država postanu savremeniji, demokratskiji i nediskriminativniji, pa njihovo predviđanje kao aktera određenih strateških aktivnosti nije umanjivanje njihove nezavisnosti, već pre davanje šanse da deluju svojim punim kapacitetom.

Politički momenat i ratio documentis

Postavlja se pitanje da li nam pored svih ustavnih i zakonskih antidiskriminativnih odredaba zaista treba još neka, dodatna pisana garancija za njeno postizanje? Da, posebno imajući u vidu da npr. Habermas (Habermas, 1991: 227) navodi da su mehanizmi tradicionalne demokratije nedostatni jer daju jakima i brojnim društvenim grupacijama i strukturama prednost ili čak ekskluzivnu mogućnost da učestvuju u kreiranju i donošenju političkih odluka. Tek poštovanjem antidiskriminativnog principa jednakih mogućnosti omogućuje se i nepriviligovanima da učestvuju u donošenju odluke. Naime, princip jednakih mogućnosti se od principa jednakosti (formalne ravnopravnosti) razlikuje u postojanju stvarnih nastojanja u pravcu ostvarivanja ravnopravnosti. Formalna ravnopravnost se sastoji u postojanju npr. ustavne odredbe da su žene i muškarci ravnopravni. Primena principa jednakih mogućnosti nalaže

npr. primenu kvota izbornog sistema da bi se ženama omogućilo da zaista učestvuju ravnopravno u procesima donošenja političkih odluka. Ustavne i zakonske antidiskriminacione odredbe zabranjuju diskriminaciju, ali tek primena mera predviđenih Strategijom i posebno njenim Akcionim planom, dovešće do očekivanih rezultata u vidu postepenog eliminisanja diskriminacije, jer primena principa jednakih mogućnosti i jeste jedan od dalekosežnih ciljeva Strategije.

A na eventualno pitanje/primedbu, da li je zaista racionalno baš sada u našoj nezavidnoj ekonomskoj situaciji da nam čitava lista antidiskriminativnih mera, koja će sigurno menjati mnoge naše navike i prakse, okupira pažnju, ograničene resurse i energiju, odgovor se nalazi već u samom Fukujaminom pitanju: da li smo siromašni zato što nam nedostaju ekonomske šanse ili zbog disfunkcionalnih socijalnih navika, koje bi bile na delu i kada bi ekonomske pogodnosti postojale (Fukujama, 1997: 77)? U te disfunkcionalne navike, čije postojanje sasvim izvesno, pravi ne male ekonomske gubitke i štete, spada i diskriminacija. Ona strukturalno onemogućuje da kreativnost, energija, sposobnosti i talenti žena, popularnih, ali i nepopularnih manjinskih i marginalizovanih grupa, budu bez smetnji angažovani na opštu dobrobit.

Danas je više nego očigledna neophodnost da se, uprkos krizi, održi i razvija evropski ekonomski i nediskriminativni socijalni model kome teže milioni ljudi u svetu. Prilagođavanje vremenu ne sme da dovede do toga da se izgubi ono što je evropska kulturna i politička suština, ravnopravnost, pravda, socijalna sigurnost, solidarnost, poštovanje i unapređivanje ljudskih prava. Sedamdesetih godina dvadesetog veka, većina Evropljana je optimistično verovala u napredak: bilo komunističkog bilo kapitalističkog tipa, deleći zajednički osećaj da izvesno napreduju ka svetloj budućnosti ili bar onoj koja će biti bolja od sadašnjosti. Početak silazne putanje deo je modernog doba, jer je gotovo preko noći, kriza odjednom postala središnja tema ekonomskih i političkih rasprava. Vreme u kome živimo je takvo da i kod nas, ali i u zemljama Evrope postaju sve više rasprostranjena uverenja da je budućnost mračna, da udaramo u zid, da je ekonomija postala haotična i da se planeta raspada, dok Evropa sve više strahuje da ne postane deo „trećeg sveta“ i uvrsti se u siromašne i podjarmljene, nemoćne da potvrđuju svoj društveni i kulturni identitet (Hadži-Popović, 2014: 10). Zbog svega toga, dosledne antidiskriminativne politike čvrsta su brana od zapadanja u spiralu netrpeljivosti, varvarizaciju i brutalizaciju međuljudskih odnosa i odustajanja od osnovnih ljudskih vrednosti.

Opšta korist je i ono što Tomas Botomor (Botomor, 2008: 49) naziva „cirkulacija elita“ koja postoji kada je talentovanim i vrednim pojedinkama i pojedincima iz neelitnih slojeva društva, kojeg god pola, nacionalne ili verske pripadnosti, moguće da zauzmu sva profesionalna mesta i mesta sa kojih se može uticati na donošenje odluka. Jer kako navodi Maluf (Maluf, 2003: 51), svaka diskriminatorna politika je opasna i jedini razuman cilj, i ujedno i jedini častan cilj, je borba da se prema svakom građaninu postupa kao prema građaninu s punim pravima, ma kakve bile njegove pripadnosti. Ili rečeno sportskim rečnikom, tim koji za vreme meča jednu svoju trećinu drži zaključanu u svlačionici, drugu trećinu na klupi za rezervne igrače, ne dajući ni jednima ni drugima prilike da zaigraju, nema šanse da dobije ni taj, niti bilo koji meč, ma kakve bile igračke sposobnosti onih uvek istih, nesmenjivih igrača na terenu.

Zaključak

Strategija i Akcioni plan za njeno sprovođenje (čije je usvajanje u vreme završetka¹⁴ ovog teksta u toku) predstavljaju i obavezu Republike Srbije da utvrdi na koji način će se proces jačanja pravnog okvira u ovoj oblasti dalje razvijati, ali i koje mere, u narednom srednjoročnom (petogodišnjem) periodu, treba preduzeti u cilju njihove efektivne primene, odnosno sprovođenja. Još 2011. u pomenutoj Preporuci Poverenice za zaštitu ravnopravnosti predviđeno je da taj strateški dokument za borbu protiv diskriminacije, kao pravno-politički dokument, treba da bude podrška sprovođenju zakonskih antidiskriminacionih mera, a njeno sprovođenje da doprinese otklanjanju uzroka diskriminacije, jačanju svesti javnosti o društvenoj opasnosti diskriminacije i individualnoj koristi koju svako ostvaruje poštovanjem prava drugih i drugačijih, kao i unapređenju tolerancije i prihvatanju i uvažavanju različitosti.

Literatura

Bolton, P. (2007) *Vodič za Strateško planiranje za gradove i opštine*. Vranje: Program oporavka i razvoja opština.

¹⁴ Tekst Akcionog plana finalizovan je u januaru 2014. godine i prosleđen je ministarstvima na odobrenje, ali proces je usporen zbog postizbornih promena u Vladi i ministarstvima, tako da je još u toku.

Botomor, T. (2008) *Elite i društvo*. Novi Sad: Mediteran.

European Comission (2012) Serbia 2012 Progress Report. Commission staff working document Serbia 2012 progress report, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013 {COM(2012) 600 final, Brussels, 10.10.2012, SWD(2012) 333 final.

Fukujama, F. (1997) *Sudar kultura, Poverenje, društvene vrline i stvaranje prosperiteta*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

Habermas, J. (1991) *The Structural Transformation of the Public Sphere, An Inquiry into Category of Burgeois Society*. Cambridge: Polity Press.

Hadži Popović, I. (2014, 26. april) Posle odlaska De Gola Francuzi su se izgubili, Politika, str 10.

Maluf, A. (2003) *Ubilački identitet*. Beograd: Paideia.

Pavlović-Križanić, T. Šovljanski, R. (2010) *Priručnik za strateško planiranje i upravljanje lokalnim razvojem u Republici Srbiji*. Novi Sad: Friedrich Ebert Stiftung.

Platforma doktori za život protiv Austrije, predstavka br. 10126/82 presuda od 21. juna 1988. godine

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije (2013) Beograd: Vlada Republike Srbije.

Strategija za ravnopravnost žena i muškaraca od 2010. do 2015. godine, SEC(2010) 1079, SEC(2010) 1080.

Terek, M. (1997) *Strateško planiranje*. Baltimore: Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.

Internet izvori

Anđelkov, N. (2012, 12. januar) Da li je nepotizam legalizovan. Vreme, dostupno na: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1029033>, pristupljeno 15.9.2013.

Basara, S. (2011, 27. novembar) Da spusti Kosta. Danas, dostupno na: http://www.danas.rs/danasrs/kolumnisti/da_spusti_kosta.881.html?news_id=228950, pristupljeno 15.9.2013.

Beogradski centar za ljudska prava, Pozitivne obaveze. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/staro/index.php?option=com_content&view=article&id=536%3Apozitivne-obaveze&catid=83&Itemid=116, pristupljeno 13.7.2014.

ECRI Izveštaj o Srbiji, četvrti monitoring krug. Kompletan izveštaj na engleskom jeziku dostupan na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Serbia/SER-IFUIV-2014-024_ENG.pdf, pristupljeno 13.7.2014.

Jevtić, Ž. (2012, 6. januar) Intervju Vladika Porfirije, Blic, dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/300001/Kosovo-je-nas-krst>, pristupljeno 20.3.2012.

Labris (2013) Godišnji izveštaj o položaju LGBTIQ populacije za 2013. Dostupno na: <http://labris.org.rs/wp-content/uploads/2014/07/Godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-polo%C5%BEaju-LGBTIQ-populacije-u-Srbiji-za-2013.-godinu.pdf>, pristupljeno 5.1.2014.

Ljudska prava u Srbiji 2012. Dostupno na: http://www.bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/Ljudska_prava_u_Srbiji_2012.pdf, pristupljeno 15.9.2013.

Ljudska prava u Srbiji 2013. Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/04/Ljudska-prava-u-Srbiji-2013.pdf>, pristupljeno 5.1.2014.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2012) Godišnji izveštaj. Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/images/files/srpski-web.pdf>, pristupljeno 5.1.2014.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (2013) Godišnji izveštaj. Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/images/files/Poverenik%20za%20zastitu%20ravnopravnosti%20-%20Izvestaj%202013.pdf>, pristupljeno 5.1.2014.

Preporuka Vladi za usvajanje Nacionalne strategije. 6.10. 2011. Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/preporuke-mera-organima-javne-vlasti/preporuka-vladi-republike-srbije-za-usvajanje-nacionalne-strategije-za-borbu-protiv-diskrimi>, pristupljeno 24.5.2014.

Strategije Vlade Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>, pristupljeno 15.9.2013.

Strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja sa planom implementacije (2010) Beograd. Dostupno na: <http://www.skgo.org/bz/data/8%20LER%20Koncept%20Bro-sure/SER/Strateski%20plan20sa%20planom%20implementacije.pdf>, pristupljeno 19.1.2012.

ZORICA MRŠEVIĆ

On the Strategy of Prevention and Protection against Discrimination as the Basic Document of the State's Anti-Discrimination Policy

The article presents legal and political aspects of the Strategy of prevention of and protection against discrimination. This is a binding commitment from the state given to its citizens in relation to reaching certain goals, principally towards eliminating discrimination in social life. The main aim of the presentation is to highlight factors which are necessary to ensure the Strategy is efficient in combating a culture of intolerance; in identifying what is necessary in practice to tackle discrimination, particularly discrimination against unpopular groups; so that a culture of intolerance among state agencies and organizations of civil society would be replaced by culture of mutual respect and equal opportunities. The article considers all categories that may be protected against discrimination, such as women, LGBT persons, people with disabilities, Roma people, elderly people, children, refugees, national minorities, internally displaced persons and people whose health condition might be the ground of discrimination.

Key words: Strategy of prevention and protection against discrimination, reasons and impetuses for adoption the Strategy, implementation of Strategy in practice, monitoring.

Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Srbiji

TEMIDA

Jun 2014, str. 65-94

ISSN: 1450-6637

DOI: 10.2298/TEM1402065Z

Originalni naučni rad

Primljeno: 27.5.2014.

Odobreno za štampu: 22.7.2014.

Odnos policije prema diskriminaciji u Srbiji¹

RADOMIR ZEKAVICA*

U radu se iznose i analiziraju rezultati istraživanja stavova pripadnika kriminalističke policije pet policijskih uprava u Srbiji – Beograd, Novi Sad, Subotica, Novi Pazar i Vranje. Predmet istraživanja su bili stavovi pripadnika kriminalističke policije o percepciji diskriminacije i ugroženosti pojedinih društvenih grupa, utvrđivanje stepena prepoznavanja govora mržnje, analiza socio-etničkih distanci, odnos prema merama koje bi trebalo da poprave položaj osetljivih grupa, odnos prema institucijama po pitanju njihove odgovornosti za pojavu diskriminacije i uticaja na njeno smanjivanje, lično iskustvo u vezi sa diskriminacijom i analiza stavova povodom pojedinih tvrdnji stereotipnog karaktera. Rezultati istraživanja pokazuju da policija u Srbiji nema posebno izraženo diskriminativno postupanje prema građanima, kao i da je najizraženija socio-etnička distanca prema Romima i pripadnicima LGBT populacije. Rad daje i komparativni pregled dosadašnjih istraživanja problema diskriminacije sprovedenih ispitivanjem stavova građana Srbije.

Ključne reči: diskriminacija, policija, istraživanje, osetljive grupe.

¹ Ovaj rad je nastao kao rezultat rada na naučno istraživačkom projektu Kriminalističko policijske akademije pod nazivom „Položaj i uloga policije u demokratskoj pravnoj državi” (2012–2015), a u saradnji sa regionalnom kancelarijom EPTISA za Jugoistočnu Evropu u okviru aktuelnog projekta „Sprovođenje antidiskriminacionih politika u Republici Srbiji” (2012–2014) finansiranog sredstvima EU.

* Dr Radomir Zekavica je vanredni profesor na Kriminalističko policijskoj akademiji u Beogradu. E-mail: radomir.zekavica@kpa.edu.rs

Uvod

Da bi demokratsko društvo bilo uspostavljeno i da bi ono moglo da funkcionise, jedan od osnovnih preduslova jeste odsustvo diskriminacije. Odsustvo diskriminacije je od velikog značaja u svim segmentima društvenog života, jer se na takav način mogu stvoriti uslovi za društvo jednakih socijalnih mogućnosti u kome će uspeh svakog zavisiti od njega samog, a ne od socijalnih okolnosti u kojima je rođen i u kojima živi (Etinski, 2010: 392) Za postojanje demokratskog društva i vladavine prava od posebnog je značaja da diskriminacija ne bude prisutna u postupanju predstavnika državne vlasti. To posebno važi za policiju, kao državni organ koji raspolaže takvim ovlašćenjima čijom primenom na neposredan i veoma ozbiljan način mogu biti ugrožena osnovna prava i slobode građana. Tim pre, što je policija u svakodnevnom kontaktu sa građanima i što je, kao takva, najreprezentativniji predstavnik javne vlasti, preko kojeg građani u značajnoj meri stiču utisak o prirodi i funkcionisanju same države. Zbog toga je neophodno učiniti sve što je potrebno da se pojava diskriminacije u radu policije spreči ili bar smanji na minimum (Kappeler, Sluder, Alpert, 1998; Riner, 2010).

Ukoliko borbu protiv diskriminacije posmatramo kroz njen normativno-pravni izraz, onda se može reći da je Srbija preduzela sve potrebne mere neophodne za uspeh u ovoj borbi. Donet je potreban antidiskriminacioni normativni okvir i usvojeni su svi relevantni univerzalni i regionalni dokumenti od značaja za borbu protiv diskriminacije. Diskriminacija je zabranjena Ustavom RS (čl. 21), a donet je i Zakon o zabrani diskriminacije² kojim je na detaljan način regulisano niz pitanja od značaja za borbu protiv diskriminacije, poput: preciziranje značenja pojma diskriminacija, zatim oblici i slučajevi diskriminacije, postupci zaštite od diskriminacije, a ustanovljen je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalni državni organ kome je u nadležnost dato da se stara o zaštiti ravnopravnosti svih građana, doslednom sprovođenju ovog zakona i sprečavanju svih oblika diskriminacije. Osim pomenutih akata, Srbija je usvojila i niz drugih pravnih propisa kojima je predviđena zabrana diskriminacije u posebnim društvenim oblastima i odnosima, poput: Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (2006), Zakona o ravnopravnosti polova (2009) i drugi.

² Sl. glasnik RS, br. 22/09.

I u radu Ministarstva unutrašnjih poslova su vidljivi brojni naponi da se preduzmu sve potrebne mere, donesu odgovarajuće odluke i sprovedu potrebni programi u cilju podizanja nivoa svesti o potrebi suzbijanja diskriminacije u radu policije (Gačević, 2013). Edukacija o ljudskim pravima je sastavni deo programa obrazovanja i obuka u svim institucijama koje se bave obrazovanjem budućih policijskih službenika. Svi programi stručnog usavršavanja policijskih službenika takođe sadrže teme iz oblasti ljudskih prava. Kad je reč o oblasti zapošljavanja, treba istaći da u Republici Srbiji ne postoje zakonska ili neka druga ograničenja koja za cilj imaju da spreče zapošljavanje pripadnika određenih društvenih grupa u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Sve to, dovoljno govori o spremnosti javnih vlasti u Srbiji da problem diskriminacije shvate kao ozbiljan i prioritetan društveni problem, od čijeg uspešnog rešavanja zavisi stepen demokratizacije našeg društva i posvećenost načelima demokratije i vladavine prava.

U tom svetlu treba posmatrati i one napore koji su usmereni ka istraživanju stavova javnog mnjenja i predstavnika javnih vlasti u Srbiji u vezi sa diskriminacijom. Istraživanja posvećena problemu diskriminacije su do sada sprovedena u više navrata. Na osnovu zahteva Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, a uz podršku i pomoć Programa UN za razvoj, CESID je realizovao takva istraživanja u četiri ciklusa do sada – 2009, 2010, 2012. i 2013. godine. Za potrebe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, a u okviru projekta *„Podrška Povereniku za zaštitu ravnopravnosti za efikasnu primenu antidiskriminacionog zakonodavstva u Republici Srbiji“* Ipsos Strategic Marketing je 2013. godine sproveo slično istraživanje stavova predstavnika sve tri grane javne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) na sva tri nivoa (republičkom, pokrajinskom, lokalnom) prema diskriminaciji.

Ovim istraživanjima, međutim, nisu bili obuhvaćeni predstavnici policije, tako da rezultati istraživanja prikazani i analizirani u ovom radu po prvi put ukazuju na postojeće stanje stvari po pitanju odnosa policije prema diskriminaciji uopšte. Njime se tako čini potpunom slika o stavovima predstavnika javne vlasti RS prema diskriminaciji. U daljem tekstu ovog rada biće prikazani i analizirani najznačajniji rezultati istraživanja stavova policije RS prema diskriminaciji.

Predmet, cilj i značaj istraživanja

Predmet ovog istraživanja jesu stavovi pripadnika kriminalističke policije RS o osnovnim pojavnim oblicima diskriminacije. Osnovni cilj ovog istraživanja jeste identifikacija percepcije i stavova pripadnika kriminalističke policije RS prema diskriminaciji. Da bi taj cilj bio ostvaren, ispitivani su stavovi ispitanika u vezi nekoliko konkretnih tema, poput: percepcija diskriminacije, obim njenog prisustva u srpskom društvu i stepen ugroženosti osetljivih grupa, prepoznavanje govora mržnje, postojanje socio-etničkih distanci, potreba preduzimanja afirmativnih mera u cilju poboljšanja društvenog položaja pripadnika osetljivih grupa. Fokus je, takođe, stavljen na ispitivanje percepcije ispitanika o odgovornosti i uticaju pojedinih državnih i društvenih institucija na pojavu i suzbijanje diskriminacije, na stepen prepoznavanja institucija koje se primarno bave suzbijanjem diskriminacije u našem društvu, kao i na dolaženje do saznanja o ličnom iskustvu ispitanika u vezi sa diskriminacijom.

S obzirom da je ovo prvo istraživanje stavova policijskih službenika o ovom pitanju u Srbiji, značaj ovog istraživanja treba videti u tome što se njime, po prvi put, utvrđuje postojeće stanje stvari u vezi odnosa policije prema problemu diskriminacije, čime se omogućava preciznije osmišljavanje aktivnosti i programa koji će, u buduću, biti usmereni ka rešavanju jasno i precizno uočenih problema.

Imajući to u vidu, razmatranja i preporuke koje slede su od velikog značaja kako za policiju, tako i za sve aktere koji se bave ovom tematikom - Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana, relevantna ministarstva, Vladu RS, kao i za naše društvo u celini.

Metodologija istraživanja

Opis uzorka

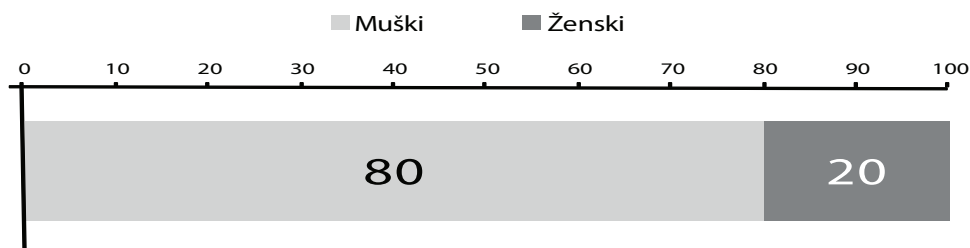
Istraživanjem su obuhvaćeni predstavnici kriminalističke policije pet podružnih policijskih uprava u Republici Srbiji (RS) – Beograd, Novi Sad, Subotica, Novi Pazar i Vranje.³ Istraživanje je sprovedeno na slučajnom reprezentativ-

³ Uprava kriminalističke policije (UKP) jedna je od sedam uprava sa sedištem u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) RS. Van sedišta MUP-a RS, kriminalistička policija RS je organizovana kroz 26 podružnih uprava i posebnom upravom za Grad Beograd.

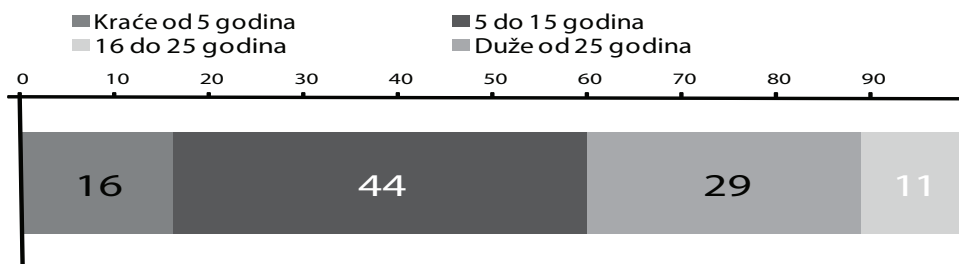
nom uzorku od 258 pripadnika kriminalističke policije pomenutih policijskih uprava. Za potrebe ovog istraživanja, a u cilju dobijanja konzistentnih i pouzdanih ocena diskriminacije, izvestan nivo stratifikacije (kriterijum regionalne zastupljenosti zaposlenih u policijskim upravama) je urađen tako da je odabir područnih policijskih uprava bio urađen na način koji će omogućiti da se na reprezentativan način predstavi mišljenje celokupnog segmenta kriminalističke policije RS. PU za Grad Beograd je uprava sa najvećim brojem zaposlenih u odnosu na ostale područne uprave u Srbiji, i može se reći da je broj zaposlenih u PU Beograd i broj zaposlenih u ostalim policijskim upravama u odnosu 50–50. Tim odnosom smo se rukovali i prilikom osmišljavanja uzorka u kojem je PU Beograd zastupljena sa 55% ispitanika. Pojedine uprave poput PU Subotica i PU Novi Pazar su obuhvaćene istraživanjem prevashodno zbog multietničke strukture stanovništva koje živi na teritoriji koja je pokrivena nadležnošću rada ovih policijskih uprava, što je za istraživanje problema diskriminacije od naročite važnosti (grafikon 1).

Grafikon 1 – Struktura uzorka prema socio-demograskim karakteristikama

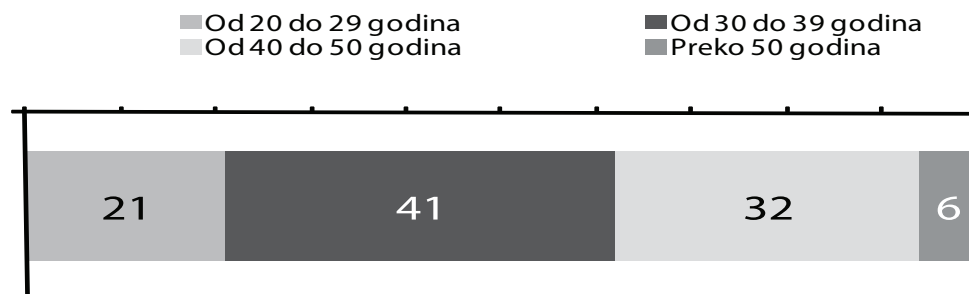
Pol



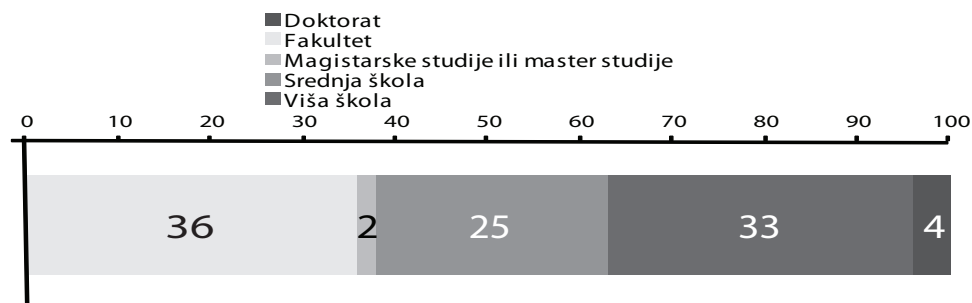
Radno iskustvo



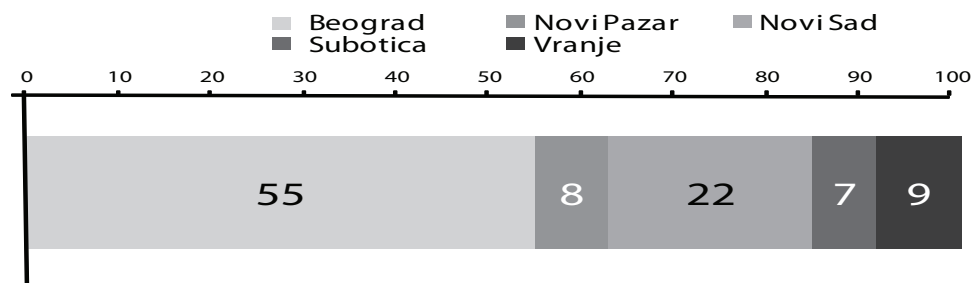
Starost



Stepen obrazovanja



Regioni



Jedinica %, tip: jednostruki odgovori, baza: n = 258

Metoda prikupljanja podataka

Prikupljanje podataka je sprovedeno anketiranjem (PAPI- Paper and Pen Interview) uz upotrebu štampanih upitnika koji su prosleđeni navedenim policijskim upravama. Date su instrukcije u pisanoj formi načelnicima policijskih uprava o načinu izbora ispitanika (metodom slučajnog uzorka), kao i instruk-

cije u vezi sa potrebnim informisanjem o predmetu, cilju i značaju istraživanja. Ove informacije je ujedno trebalo da budu motivacioni faktor za to da ispitanici odgovorno i ozbiljno pristupe popunjavanju upitnika. Pouzdanu informaciju o tome da li su i u kojoj meri ove instrukcije bile ispoštovane nemamo, jer nismo bili u mogućnosti da ostvarimo neposredan uvid u sam tok popunjavanja upitnika na terenu, što predstavlja jedno od ograničenja ovog istraživanja.

Istraživački instrument

U istraživanju je korišćen štampani strukturirani upitnik koji je korišćen u CESID-ovim istraživanjima stavova građana prema diskriminaciji (CESID, 2012), a koji je sastavljen u saradnji sa UNDP-om i Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti. Za potrebe ovog istraživanja upitnik je donekle izmenjen, na taj način što je obuhvatio pitanja koja su bila usmerena ka utvrđivanju stavova pripadnika kriminalističke policije o primarnim ciljevima policije u demokratskom društvu i odnosu prema primeni zakona u kontekstu efikasnosti rada na polju suzbijanja kriminaliteta (vidi niže, sekcija 2). Pojedina pitanja su takođe preformulisana imajući u vidu specifičnost ispitanika i policijske profesije⁴. Upitnik je sadržao upupno 106 pitanja i tvrdnji od kojih su četiri pitanja bila otvorenog tipa. Anketiranje ispitanika je bilo anonimno, a upitnik se sastojao od sledećih sekcija:

- 1) Demografski podaci
- 2) Evaluacija ciljeva policijske delatnosti i stav prema primeni zakona u kontekstu efikasnosti u borbi protiv kriminala
- 3) Percepcija diskriminacije
- 4) Prepoznavanje govora mržnje
- 5) Analiza socio-etničkih distanci
- 6) Odnos prema merama koje bi poboljšale položaj osetljivih grupa
- 7) Lično iskustvo u vezi sa diskriminacijom
- 8) Analiza stavova u vezi tvrdnji stereotipnog karaktera i segmentacija.

Imajući u vidu obim i osnovu temu ovog rada, u prikazu glavnih nalaza istraživanja fokusiraćemo se samo na one sekcije koje se najneposrednije

⁴ Primera radi, kod primene afirmativnih mera za poboljšavanje društvenog položaja pripadnika osetljivih grupa, u ovom istraživanju su policajci pitani da li bi imali nešto protiv preduzimanja potrebnih mera da se poveća broj zaposlenih pripadnika osetljivih grupa u policiji, za razliku od istraživanja stavova građana gde se to pitanje odnosilo na zapošljavanje uopšte – v. CESID, 2012, 2013.

odnose na problem diskriminacije, pa iz tog razloga u radu nisu analizirani rezultati dobijeni odgovorima na pitanja i tvrdnje iz sekcije 2.

Za prikupljanje podataka za utvrđivanje postojanja socio-etničkih distanci ispitanika korišćena je tzv. Bogardusova skala koja sadrži osam tipova socijalnih odnosa i interakcija povodom kojih su distance bile istraživane (Supek, 1961: 271–279).

Metode obrade podataka

Statistička obrada podataka je izvedena korišćenjem statističkog programa SPSS 15. Prilikom obrade podataka korišćena je kvantitativna analiza. Deskriptivna statistika se zasnivala na procentualnim prikazima i aritmetičkoj sredini. Podaci sa Bogardusove skale socijalne distance su pomogli u utvrđivanju indeksa diskriminacije. Indeks diskriminacije je dobijen kao prosek procentualnih vrednosti evaluiranih osam tipova socijalnih odnosa i interakcija za svaku od osetljivih grupa. Rezultati analize indeksa diskriminacije su uparivani sa rezultatima analize stavova povodom pojedinih tvrdnji stereotipnog karaktera koji su potvrdili hipotezu o potencijalnoj diskriminaciji (v. niže analizu rezultata sekcije 8 – *Analiza tvrdnji u vezi sa stavovima stereotipnog karaktera i segmentacija*). U cilju lakšeg prikaza i uvida u dobijene rezultate korišćena je matrica analize gepa, dvodimenzionalnog prikaza sa x i y osom na kojoj su ukršteni pokazatelji socio-etničkih distanci i percepcije ispitanika o stepenu ugroženosti pojedinih grupa.

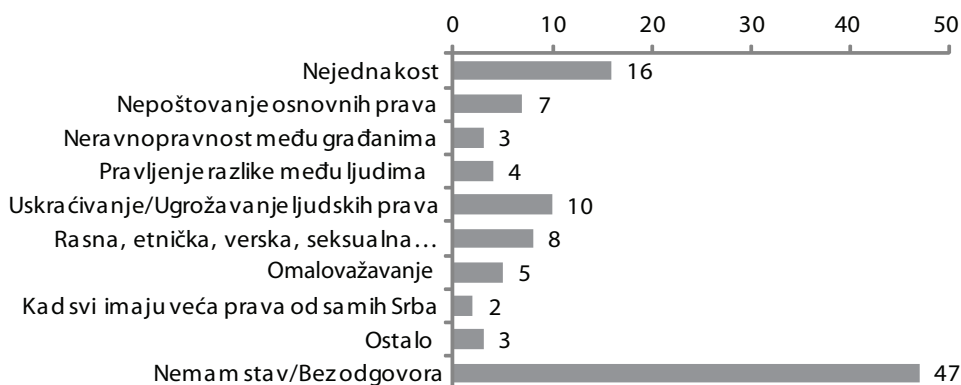
Dobijeni podaci su omogućili da se izvrši segmentacija. Treba istaći da je segmentacija izvršena ne samo analizom rezultata povodom stereotipnih tvrdnji iz poslednjeg dela istraživanja (v. Sekciju 8), već u korelaciji i sa ostalim pokazateljima opšteg indeksa diskriminacije, stavova prema institucijama, socio-etničkim grupama i drugi. Segmentacija je istraživački postupak koji nastaje primenom faktorske i klaster analize. Cilj ovih analiza je bio da se dođe do minimalnog broja zajedničkih faktora, odnosno da se precizno kvantitativno utvrdi stepen povezanosti svakog od činilaca za koji se pretpostavlja da su odgovorni za korelacije između manifestnih varijabli (tvrdnji). Nakon toga urađena je klaster analiza, odnosno klasifikacija sličnih predmeta u različite grupe, ili preciznije, deljenje skupa podataka u podskupove (grupe) tako da podaci u svakom podskupu (idealno) dele neko zajedničko obeležje - često približnost prema nekoj definisanoj veličini udaljenosti.

Glavni nalazi istraživanja

Percepcija diskriminacije

U analizi stavova o diskriminaciji je od presudnog značaja najpre utvrditi da li i u kojoj meri ispitanici prepoznaju značenje i suštinu diskriminacije. Od ispitanika je bilo traženo da odgovore na pitanje otvorenog tipa – „Šta vi *podrazumevate pod pojmom diskriminacija?*“ Dobijeni podaci su pokazali da značajan broj ispitanika ne zna, odnosno nema stav o tome šta je diskriminacija – 47%. Oni koji su naveli šta smatraju pod tim pojmom, u najvećem procentu navode da je to *nejednakost/neravnopravnost* – 19%, *uskraćivanje/ugrožavanje ljudskih prava* – 10%, itd. (grafikon 2). Zanimljivo je da je 79% ispitanika koji nisu znali da navedu šta je diskriminacija navodili da li je diskriminacija prisutna ili ne. Tako imamo pojavu da mnogi od onih koji ne znaju šta je diskriminacija, znaju da li je ona prisutna ili ne u našem društvu.

Grafikon 2 – Percepcija diskriminacije



Jedinica %, tip: otvoreni odgovori, baza: n = 258

Na pitanje u kojoj meri je diskriminacija prisutna u našem društvu, većina ispitanika je odgovorila da društvo u kojem živimo jeste diskriminatorno, jer svega 5% ispitanika smatra da diskriminacija nije prisutna (grafikon 3).

Grafikon 3 – Prisutnost diskriminacije

Jedinica %, tip: skala, baza: n = 258

Od ispitanika je traženo da sami navedu grupe koje smatraju najviše diskriminisanim u Srbiji. Pitanje je, dakle, bilo otvorenog tipa, a kao najviše diskriminisane grupe ispitanici su naveli Rome – 16% i pripadnike LGBT populacije – 14% (tabela 1). Treba istaći, da prema ovim društvenim grupama, posebno prema pripadnicima LGBT populacije, policija ima najizraženiju socijalnu distancu (v. niže Sekciju 5), što ukazuje na odgovarajući indeks diskriminacije, ali da iste te grupe vide i kao najugroženije, čime su pokazali svest o njihovom nepovoljnom društvenom položaju, pa, samim tim, potencijalnu spremnost da se pripadnicima tih grupa pomogne.⁵

Tabela 1 – Percepcija ugroženosti društvenih grupa

Romi	16.0
LGBT populacija	13.6
Siromašni ljudi	7.6
Srbi	7.2
Bolesni, invalidi (opšte)	7.2

Jedinica %, tip: otvoreni odgovori, baza: n = 258

U vezi sa ovim pitanjem, treba istaći kao zabrinjavajući podatak da 50% ispitanika *nema stav/ne zna* koja je društvena grupa najviše diskriminisana u našem društvu, tako da je procenat onih koji navode koje su to grupe, iz tog razloga, dosta nizak. Poređenja radi, CESID–ovo istraživanje stavova građan-

⁵ Želimo da podsetimo na činjenicu da je prilikom prve uspešno održane parade ponosa u Beogradu 2010. godine, policija efikasno sačuvala ličnu bezbednost učesnika, iako je i sama, tom prilikom, bila suočena sa brutalnim napadima i nasiljem pripadnika ekstremnih grupa. To svakako jeste dokaz profesionalnog odnosa policije prema obavezi da zaštiti bezbednost svojih građana bez obzira na lično svojstvo tih građana (u ovom slučaju njihovo seksualno opredeljenje).

stva o diskriminaciji iz 2013. godine je pokazalo da znatno veći procenat građana navodi koje su to grupe najugroženije (njih 42% je navelo da su to Romi, isti procenat da su to žene), a da svega 24% građana nije znalo da navede šta je diskriminacija (u odnosu na 47% policajaca – v. CESID, 2013.).

To nam govori da je među građanima znatno razvijenija svest o značenju pojma diskriminacija, kao i o ugroženosti pojedinih društvenih grupa, nego što je to slučaj sa pripadnicima kriminalističke policije. To je svakako zabrinjavajući podatak imajući u vidu da je policija svakodnevno u prilici da primenjuje zakon pa, samim tim, i da prilikom njegove primene eventualno diskriminiše pripadnike pojedinih društvenih grupa. Zbog toga je od presudne važnosti preduzeti potrebne mere (u ovom slučaju prevashodno edukativnog karaktera) kako bi se povećao procenat pripadnika kriminalističke policije koji jasno prepoznaju pojavne oblike diskriminatornog postupanja. Od istog značaja je i potreba da policija jasno prepoza društvene grupe koje su objektivno najugroženije u našem društvu.

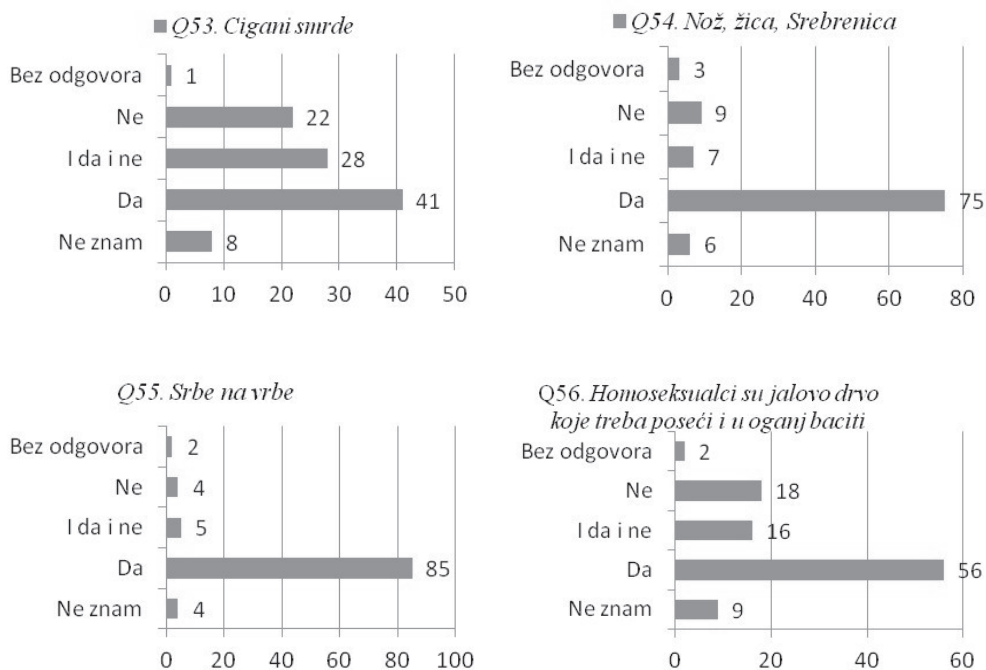
Prepoznavanje govora mržnje

Govor mržnje predstavljaju sve one izjave koje u sebi sadrže poruku netrpeljivosti ili omalovažavanja prema nekoj osobi ili grupi, a na osnovu etničke, nacionalne, rasne, polne ili neke druge pripadnosti ili opredeljenja. Izjave koje se mogu smatrati izrazom govora mržnje podstiču predrasude i diskriminaciju, stvaraju negativne stereotipe, stvaraju osećaj nesigurnosti i straha kod lica ili grupe kojima su upućene. Kao takve, izjave govora mržnje su neprihvatljive u civilizovanom i demokratskom društvu i zakonom su zabranjene. U našem pozitivnom zakonodavstvu to je učinjeno, najpre, samim Ustavom koji zabranjuje izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti (čl. 49). Krivični zakonik RS⁶ u članu 317 predviđa kazne za izazivanje ili raspirivanje nacionalne, rasne ili verske mržnje, ili netrpeljivosti među narodima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji. Usvojenim izmenama Krivičnog zakonika RS uveden je institut – zločin iz mržnje, kojim se krivična dela učinjena iz mržnje zbog pripadnosti rasi i veroispovesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta nekog lica, imaju smatrati kao težim oblicima tog dela, za koja su predviđene strožije sankcije (čl. 54a).

⁶ Službeni glasnik RS br. 85/05, 88/05, – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13).

U upitniku je bilo sadržano pet izjava koje predstavljaju govor mržnje (grafikon 4). Ispitanici su pitani da li za njih te izjave predstavljaju govor mržnje. Generalni zaključak je da policija prepoznaje izjave koje se mogu smatrati govorom mržnje, uz izvesna odstupanja koja se mogu uočiti. Izjave poput „Nož, žica, Srebrnica“, „Srbe na vrbe“ i „Homoseksualci su jalovo drvo koje treba poseći i u oganj baciti“ se nesumnjivo doživljavaju kao govor mržnje. Za izjavu „Cigani smrde“ 41% ispitanika smatra govorom mržnje što je indikacija da ovaj stereotip još postoji među policajcima. On se naročito uočava kod mlađih ispitanika (od 20 do 29 godina) od kojih svega 25% ovu izjavu prepoznaje kao govor mržnje. Nizak procenat prepoznavanja govora mržnje je još izraženiji kod izjave „Političari su lopovi“ u vezi koje je moguće primetiti visok procenat onih koji smatraju da to nije govor mržnje – 45%.

Grafikon 4 – Prepoznavanje govora mržnje





Jedinica %, tip: jednostruki odgovor, baza: n = 258

Analiza socijalnih i etničkih distanci

Analiza socijalnih i etničkih distanci je bitan deo istraživanja jer je postojanje ovih distanci jasan indikator potencijalnog nivoa diskriminacije. U istraživanju ove pojave korišćena je jedna od varijanti tzv. Bogardusove skale koja u sebi sadrži osam različitih tipova društvenih odnosa, sa različitim nivoima socijalne interakcije. Od tipa društvenog odnosa sa najvišom distancom socijalne interakcije (poput onog u kojem neka lica sa nama dele zajedničko državljanstvo) do najintimnijih vidova društvenih odnosa i interakcija (da budemo u braku sa nekim, mi ili naša deca). Ispitanicima je postavljeno pitanje – „*da li bi imali nešto protiv da neko od pripadnika sledećih grupa...*“ nakon čega su se ispitanici izjašnjavali potvrdno ili odrično (binarni odgovori) povodom ponuđenih tipova društvenih odnosa i interakcija (v. tabelu 2). Na tabeli 2 su prikazani dobijeni rezultati, izraženi u brojevima koji predstavljaju procenat potvrdnih odgovora u totalu, uključujući i prosek potvrdnih odgovara u vezi svih osam tipova navedenih društvenih odnosa.

Tabela 2 – Analiza socio-etničkih distanci prema grupama i odnosima

	Romi	Bošnjaci/Muslimani	Mađari	Hrvati	Osobe sa fizičkim invaliditetom	Osobe sa mentalnim invaliditetom	Starije osobe	Žene	Siromašni ljudi	LGBT populacija	Verske manjine	Albanci	Srbi	Izbeglice	Migranti/azilanti	Stranci	Oboleli od HIV/AIDS	Prosek
... stalno živi u državi	17	15	11	19	12	13	13	12	13	30	13	22	12	14	24	14	21	16
... da Vam bude komšija	26	15	11	20	11	19	13	11	12	41	12	26	12	13	27	12	26	18
... da Vam bude saradnik na poslu	18	15	11	19	13	36	12	13	12	40	12	28	11	12	25	15	37	19
... da Vam bude šef	25	19	20	27	20	51	17	20	13	47	15	35	13	20	39	28	37	26
... da ima rukovodeći položaj u državi	27	25	23	33	18	51	19	18	12	50	20	42	12	20	41	35	35	28
... da se družite i posećujete	26	17	15	23	14	28	12	13	12	53	13	30	14	15	29	16	43	22
... da bude vaspitač Vašoj deci	31	24	22	30	18	52	15	12	13	59	18	36	12	16	40	23	52	28
... da budete u braku Vi ili Vaša deca	57	50	42	49	45	66	50	22	18	72	37	55	18	20	48	28	68	44
Prosek	28	23	19	28	19	40	19	15	13	49	18	34	13	16	34	21	40	25

Jedinica %, tip: binarni odgovori, baza: n = 258

Glavne barijere prema osetljivim grupama su brak, vaspitanje i rukovođenje. Najizraženija socijalna distanca je prema pripadnicima LGBT populacije i HIV pozitivnim osobama, gde većina segmenata pokazuje veliku socijalnu distancu. Kada je reč o etničkoj distanci to važi za Albance, posebno u vezi mogućnosti da pripadnici ove manjine dobiju rukovodeći položaj ili da se bude u braku sa istima.

Ukoliko se rezultati analize socijalnih i etničkih distanci policajaca uporede sa rezultatima iste analize iz istraživanja stavova građana (v. CESID, 2013), moguće je uočiti da policija u značajno višem stepenu pokazuje distancu prema većini grupa povodom kojih su one bile istraživane. Razlike nisu značajne jedino kada su u pitanju pripadnici albanske nacionalne manjine, dok su najizraženije prema LGBT populaciji, Romima, izbeglicama i Srbima. Na sledećoj tabeli (tabela 3) dati su podaci o procentima potvrdnih odgovora na gore navedeno pitanje građana (1), policije (2) i razlika u procentnim poenima (1–2), gde se jasno mogu uočiti razlike u postojanju socio-etničkih distanci između građana i policije prema društvenim grupama.

Tabela 3 – Poređenje rezultata analize socio-etničkih distanci policije (2014) i građana* (2013)

1. Građani 2013	Etnička distanca					Srbi	Socijalna distanca				Azilanti	HIV pozitivni
	Romi	Bošnjaci	Mađari	Hrvati	Albanci		LGBT	Verske manjine	Izbeglice			
Državljanin	6	9	6	11	20	1	23	10	4	20	13	
Komšija	14	11	7	14	25	1	29	16	5	23	22	
Kolega	11	10	7	13	23	1	29	14	5	20	26	
Vaspitač deci	27	22	15	22	41	1	55	29	9	37	55	
Prijatelj	20	15	9	16	33	1	46	23	7	29	42	
Šef	20	16	11	19	32	2	36	20	11	31	32	
Državnik	28	28	26	35	47	1	43	29	21	47	35	
U porodici	56	43	31	39	57	4	82	45	18	50	85	
Prosek	23	19	14	21	35	2	43	23	10	32	39	
2. Policija	Etnička distanca					Srbi	Socijalna distanca				Azilanti	HIV pozitivni
	Romi	Bošnjaci	Mađari	Hrvati	Albanci		LGBT	Verske manjine	Izbeglice			
Državljanin	17	15	11	19	22	12	30	13	14	24	21	
Komšija	26	15	11	20	26	12	41	12	13	27	26	
Kolega	18	15	11	19	28	11	40	12	12	25	37	
Vaspitač deci	31	24	22	30	36	12	59	18	16	40	52	
Prijatelj	26	17	15	23	30	14	53	13	15	29	43	
Šef	25	19	20	27	35	13	47	15	20	39	37	
Državnik	27	25	23	33	42	12	50	20	20	41	35	
U porodici	57	50	42	49	55	18	72	37	20	48	68	
Prosek	28	23	19	28	34	13	49	18	16	34	40	
1 - 2 Razlika (u procentnim poenima)	Etnička distanca					Srbi	Socijalna distanca				Azilanti	HIV pozitivni
	Romi	Bošnjaci	Mađari	Hrvati	Albanci		LGBT	Verske manjine	Izbeglice			
	-11	-6	-5	-8	-2	-11	-7	-3	-10	-4	-8	
	-12	-4	-4	-6	-1	-11	-12	4	-8	-4	-4	
	-7	-5	-4	-6	-5	-10	-11	2	-7	-5	-11	
	-4	-2	-7	-8	5	-11	-4	11	-7	-3	3	
	-6	-2	-6	-7	3	-13	-7	10	-8	0	-1	
	-5	-3	-9	-8	-3	-11	-11	5	-9	-8	-5	
	1	3	3	2	5	-11	-7	9	1	6	0	
	-1	-7	-11	-10	2	-14	10	8	-2	2	17	
Prosek	-6	-3	-5	-6	1	-12	-6	6	-6	-2	-1	

☐ Značajno veće od populacije

Nivo značajnosti $\alpha=5\%$

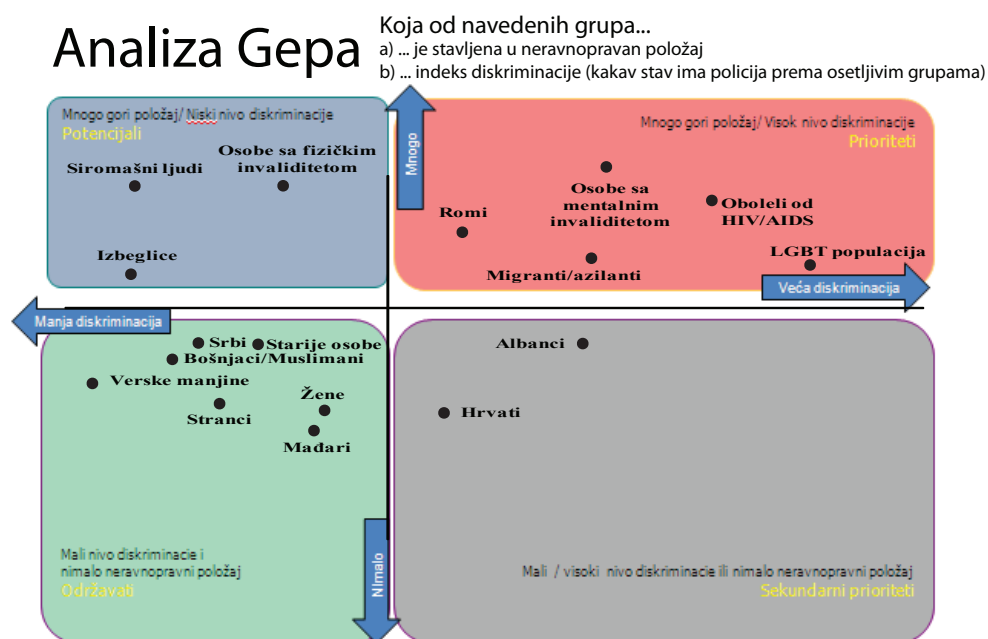
Jedinica %, tip: binarni odgovori, baza(policija): n=258, baza(populacija): n=1200, * - izvor za građane – CESID, 2013

Ukoliko rezultate analize socio-etničkih distanci posmatramo prema određenim socio-demografskim karakteristikama, moguće je uočiti sledeće. Gledano po regionima, PU Subotica se izdvaja kao uprava u kojoj je prosek socio-etničkih distanci prema Romima značajno izraženiji po stavkama „komšija“, „vaspitač deci“ i „šef“ nego što je to slučaj sa PU Novi Sad i Novi Pazar. Kada je reč o pripadnicima LGBT populacije (kao grupe koja je na drugom mestu u percepciji ispitanika o nepovoljnosti njihovog društvenog položaja) ispitanici su pokazali najviši prosek socio-etničke distance bez obzira na socio-demografske različitosti.

Policija ima najmanje socijalne distance prema siromašnim ljudima, osobama sa fizičkim invaliditetom i izbeglicama. Ove grupe su, prema njihovom mišljenju, stavljene u nepovoljniji položaj od ostalih, tako da je za očekivati da povodom njih neće biti nekih većih potoškoća u pokušajima da se implementiraju različiti programi koji bi, između ostalog, podrazumevali aktivnije učešće policije u rešavanju osnovnih problema njihovog nepovoljnog društvenog statusa.

Sa rezultatima analize socio-etničkih distanci upareni su rezultati dobijeni odgovorima na pitanje kojim smo utvrdili koja je društvena grupa, prema mišljenju policijaca, u najnepovoljnijem društvenom položaju (v. tabelu 1). Radi jasnijeg uvida, dobijeni rezultati su prikazani na matrici analize gepa, sa x (nepovoljnost društvenog položaja) i y osom (indeks diskriminacije). Na osnovu upoređivanja nivoa utvrđenih socio-etničkih distanci i stava o tome u kojoj meri su određene grupe stavljene u nepovoljan društveni položaj, dobijeni su rezultati koji pozicioniraju sve navedene grupe prema dva osnovna kriterijuma – indeks diskriminacije i nepovoljnost društvenog položaja određene grupe (grafikon 5).

Grafikon 5 – Mapa indeksa diskriminacije i percepcije društvenog položaja grupa



Jedinica: indeks(x - osa), proseci (y - osa, skala 1 - 5), baza(policija): n = 258

Desni gornji kvadrat označen kao – prioriteti, pokazuje grupe povodom kojih je policija svesna da su u nepovoljnom društvenom položaju, ali i sama policija prema njima pokazuje nešto viši indeks diskriminacije. Shodno tome, poželjno je da se osmisle odgovarajući programi (pristupi) kako bi se postojeće barijere smanjile ili u potpunosti uklonile. Donji desni kvadrat – sekundarni prioriteti, ukazuje na one grupe koje prema mišljenju policije nemaju nepovoljan društveni položaj i prema kojima policija takođe pokazuje izvesnu sklonost ka diskriminaciji. Gornji levi kvadrat – potencijali, ukazuje na grupe prema kojima policija ne pokazuje sklonost ka diskriminaciji, a ujedno ih vidi i kao grupe nepovoljnog društvenog položaja, što implicira zaključak da povodom njih ne bi trebalo da postoje bilo kakve smetnje u sprovođenju programa koji taj položaj može da popravi aktivnim učešćem policije. I konačno, donji levi kvadrat – poželjno stanje koje treba održavati, ukazuje na one društvene grupe prema kojima policija ne pokazuje niti sklonost ka diskriminaciji, niti ih vidi kao ugrožene grupe u našem društvu.

Odnos prema merama koje bi poboljšale položaj osetljivih grupa

Istraživanje spremnosti policije da se preduzmu odgovarajuće mere koje bi trebalo da poboljšaju društveni položaj socio-etničkih grupa je bio sledeći segment istraživanja. On je obuhvatio analizu stavova povodom četiri pitanja, na koja su bili ponuđeni odgovori prikazani u tabeli 4. Ispitanike smo, najpre, pitali – *kakav je Vaš stav povodom uvođenja mera koje bi trebalo da omoguće da policija u odgovarajućem procentu zaposli pripadnike diskriminisanih grupa, iako to košta budžet?*

Po ovom pitanju ispitanici su manje raspoloženi da država izdvaja sredstva za zapošljavanje pripadnika osetljivih grupa u policiji, svega 34% bi podržalo ove mere. Policija pokazuje u znatno manjem procentu ovakvu spremnost u odnosu na građane, kod kojih 78% ispitanika podržava ovakve mere (mere zapošljavanja uopšte – v. CESID, 2013). Za pitanja poput mogućnosti da se pripadnici nacionalnih manjina školuju na maternjem jeziku i dobijaju sredstva za finansiranje svojih medija, ne postoji opšte slaganje, dok su obe grupe, i građani i policija protiv mogućnosti da se pripadnici nacionalnih manjina obraćaju državnim institucijama na svom jeziku (vidi tabelu 4).

Tabela 4 – Stavovi povodom mera koje bi trebalo da poboljšaju položaj osetljivih grupa u komparativnoj analizi

Odnos građana/policije prema merama koje bi poboljšale položaj nacionalnih manjina			
Kakav je Vaš stav prema uvođenju mera koje bi obezbedile da poslodavci u odgovarajućem procentu zaposle pripadnike diskriminiranih grupa (osobe sa invaliditetom, žene, Romi), iako to košta budžet?			
Populacija	2013	Policija	2014
Ne znam, nemam stav	10	Ne znam, nemam stav	42
Podržao bih uvođenje takvih mera	78	Podržao bih uvođenje takvih mera	34
Ne bih podržao uvođenje takvih mera, jer bi one bile na štetu većine građana	12	Ne bih podržao uvođenje takvih mera, jer bi one bile na štetu većine građana	18
		Bez odgovora	5

Nacionalne manjine bi trebalo da imaju školovanje na maternjem jeziku, iako to košta budžet			
Populacija	2013	Policija	2014
Ne slažem	39	Ne slažem	40
Neodlučan	20	Neodlučan	16
Slažem se	41	Slažem se	41
		Bez odgovora	4

Država je dužna da finansira medije nacionalnih manjina, iako to košta budžet			
Populacija	2013	Policija	2014
Ne slažem	46	Ne slažem	47
Neodlučan	20	Neodlučan	18
Slažem se	34	Slažem se	32
		Bez odgovora	3

Pripadniku nacionalne manjine bi trebalo uvek omogućiti da se obraća državnim institucijama na sopstvenom jeziku, iako to košta budžet			
Populacija	2013	Policija	2014
Ne slažem	49	Ne slažem	51
Neodlučan	21	Neodlučan	18
Slažem se	30	Slažem se	28
		Bez odgovora	3

☐ Značajno veće od populacije

Nivo značajnosti $\alpha=5\%$

Jedinica %, tip: jednostruki odgovori, baza(policija): n = 258, baza(populacija): n=1200,

* – izvor za građane – CESID, 2013

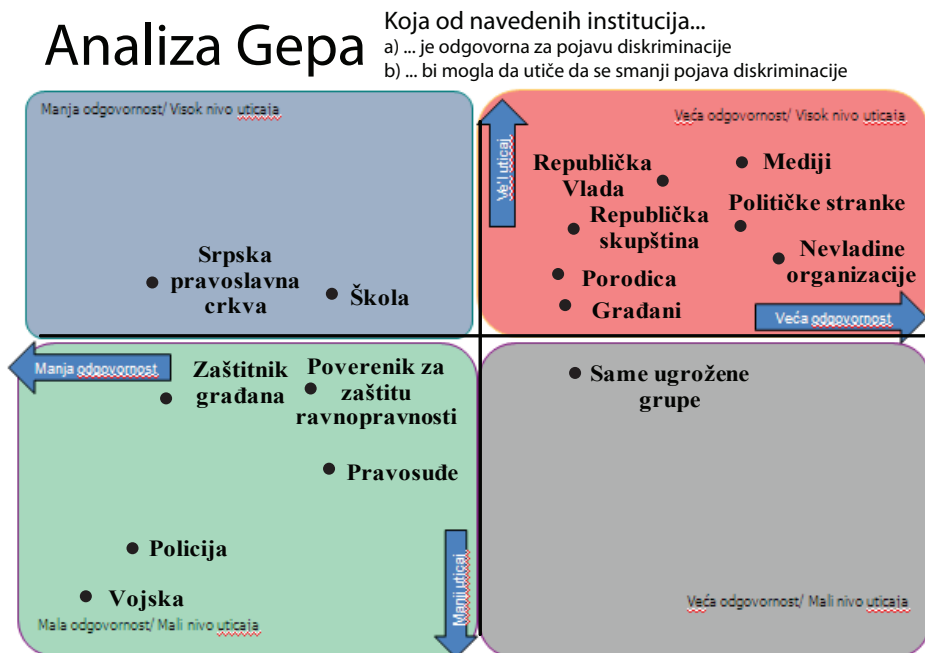
Odnos prema institucijama po pitanju diskriminacije

Analiza odnosa prema institucijama po pitanju diskriminacije je bila fokusirana na utvrđivanje stavova ispitanika povodom tri pitanja. Prvo pitanje je za cilj imalo da utvrdi koja od navedenih institucija je najodgovornija za pojavu diskriminacije, drugo koja bi institucija, prema njihovom mišljenju, mogla najviše da utiče da se smanji pojava diskriminacije i treće, koja od navedenih institucija najviše diskriminiše građane. Na prva dva postavljena pitanja je bio ponuđen petoskalni odgovor u kojem je 1 označava nimalo, a 5 mnogo. U opcijama odgovora je bio sadržan i odgovor *ne znam*. Treće pitanje je bilo otvorenog karaktera, na koje su ispitanici odgovarali tako što su od navedenih institucija birali onu za koju smatraju da najviše diskriminiše građane.

Dobijeni podaci su pokazali da kao najodgovornije institucije za pojavu diskriminacije, policija vidi nevladine organizacije, medije, političke stranke, ali i same ugrožene grupe. U grupu institucija koje mogu da utiču na smanjivanje diskriminacije ispitanici visoko rangiraju same ugrožene grupe, školu i porodicu. Na pitanje koja od državnih institucija najviše diskriminiše građane, primetan je visok procenat onih koji nemaju stav o tome (66%). Oni koji su dali odgovor na to pitanje, vide političke stranke (9%) i vladu kao takve institucije (7%). Treba istaći da policija sebe ne vidi kao faktor odgovornosti niti uticaja na smanjivanje diskriminacije.

Radi jasnijeg uvida, dobijeni rezultati u vezi sa prva dva pitanja su prikazani na matrici analize gepa, sa x (veći ili manji uticaj) i y osom (veća ili manja odgovornost), na kojoj su ukršteni stavovi ispitanika u vezi toga koga smatraju najodgovornijim za pojavu diskriminacije i koga najuticajnijim za njeno smanjivanje (grafikon 6).

Grafikon 6 – Mapa odgovornosti institucija za pojavu i smanjivanje diskriminacije



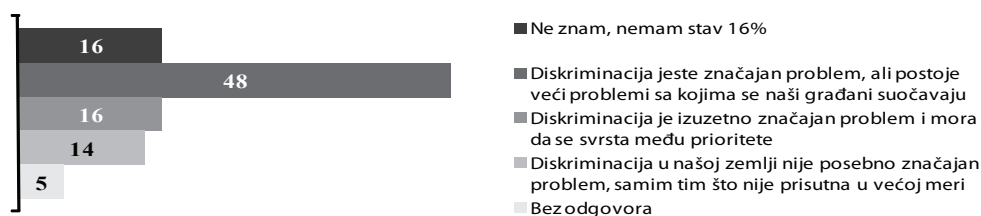
Jedinica: proseci, (x i y - osa), tip: skale slaganja (1 - 5), baza: n = 258

Gornji desni kvadrat ukazuje na one institucije koje su, prema mišljenju policije, najviše odgovorne za pojavu diskriminacije i ujedno najuticajnije za njeno smanjivanje. Donji desni kvadrat ukazuje da policija smatra da su same ugrožene grupe značajno doprinele razvoju diskriminacije. Gornji levi kvadrat ukazuje na pozitivnu percepciju ispitanika o institucijama Srpske pravoslavne crkve i škole i to na dva nivoa – mala odgovornost za pojavu diskriminacije i drugo je visok nivo uticaja. Donji levi kvadrat sugerise i potencijalne probleme. Naime, imajući u vidu da policija sebe ne vidi kao odgovornu instituciju za pojavu, niti kao uticajnu instituciju u smanjivanju diskriminacije, postavlja se pitanje u kojoj meri je policija svesna činjenice da je diskriminacija potencijalno prisutna uvek kada je primena zakona u pitanju, a posebno tamo

gde se primenom zakona može uticati na osnovna prava i slobode građana (kao što je to slučaj u redovnim zadacima kriminalističke policije). Osim toga, evidentan je manjak poverenja u one institucije koje su zakonom primarno ovlašćene za borbu protiv diskriminacije – poput Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Ovde treba proveriti da li je ovo samo lični doživljaj (sumnja) koju policajci imaju (prema sebi i ovim institucijama) ili stvarno postoje velika ograničenja u radu pomenutih institucija.

U okviru ove sekcije, utvrđivani su i stavovi ispitanika o tome u kojoj meri oni smatraju da je problem diskriminacije prioritetan društveni problem koji treba rešavati. Preovladava stav po kojem diskriminacija nije problem koji bi naša država i društvo trebalo da shvati kao prioritet. Naime, 48% ispitanika smatra da ona jeste značajan društveni problem, ali da u našem društvu postoje mnogo značajniji problemi sa kojima se naši građani suočavaju (grafikon 7).

Grafikon 7 – Značaj rešavanja problema diskriminacije



Jedinica %, tip: jednostruki odgovor, baza: n = 258

Sa druge strane, ispitanici nemaju, u zadovoljavajućoj meri, svest o tome koja je to državna institucija zadužena za borbu protiv diskriminacije i zaštitu ravnopravnosti građana kojoj građani mogu da se obrate ukoliko smatraju da su diskriminirani. Tako, 48% ispitanika ne zna koja je to institucija, što se može smatrati nedostakom i problemom, tim pre, što je policija najčešće prva koja stupa u kontakt sa žrtvom, pa, samim tim, je od velikog značaja da takvim licima može da prosledi prave informacije o tome kome se mogu obratiti za pomoć u slučaju diskriminacije. Oni koji su naveli da znaju koja je to institucija – njih 41%, u najvećem procentu navode da je to Zaštitnik građana (17%) i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (11%).

Lično iskustvo u vezi sa diskriminacijom

Ovde se može uočiti nekoliko bitnih stvari. Najpre visok procenat onih koji smatraju da u svom životu do sada nikad nisu bili izloženi diskriminaciji – 74%. I u istraživanjima stavova građana je izražen visok procenat onih koji smatraju da nisu bili nikad izloženi diskriminaciji – 84% (CESID, 2013). Osim toga jasno je izražena nespremnost i policije i građana da se prijavi diskriminacija u slučaju da je ima (treba istaći da građani navode upravo policiju kao instituciju kojoj bi se prvo obratili ukoliko bi bili izloženi diskriminaciji). Kad je reč o policiji, kao glavni razlog zbog kojeg oni ne bi prijavili slučajeve diskriminacije navodi se taj da nemaju poverenja – 42%, da su procedure previše komplikovane – 24%, ili da ne znaju kome da se obrate – 16%. U odnosu na građane, razlika povodom ovog pitanja je najizraženija u tome što najviši procenat u istraživanju stavova građana se izjašnjava da ne znaju kome da se obrate – 44% (CESID, 2013).

Analiza tvrdnji u vezi sa stavovima stereotipnog karaktera i segmentacija

Ovaj deo rada se bavi analizom rezultata dobijenih povodom iznetih mišljenja o 25 tvrdnji koje su bile sadržane u upitniku (vidi tabelu 5). Pojedine tvrdnje su imale tipičan stereotipan karakter i one su pomogle u utvrđivanju indeksa diskriminacije, dok su druge konstruisane tako da oslikavaju određeni tip društvenih vrednosti na osnovu čega je izvršena kategorizacija ispitanika u pet osnovnih segmenata, i to: internacionalizam, tradicionalizam, nacionalizam, konformizam, autoritativnost.

Proces segmentacije je, kao što je istaknuto u delu rada o metodama istraživanja, dopunjen drugim podacima iz upitnika. Na osnovu takvog pristupa i analize dobijeni su rezultati koji ukazuju na to da su glavne struje među ispitanicima one sa internacionalističkim pogledom koji se karakteriše afirmativnim odnosom prema modernim tokovima, najmanjom socio-etničkom distancom prema ranjivim društvenim grupama i pozitivnim odnosom prema demokratskim vrednostima. Takvih ispitanika je 53%, dok ispitanika sa tradicionalističkim pogledom (veća skepsa prema svetu i multikulturalizmu) ima 26%. Periferni segmenti su konformisti – 10% i po 5% su segmenti nacionalizam i autoritativnost.

Tabela 5 – Spisak tvrdnji povodom koji su ispitanici izražavali odgovarajući stepen slaganja – neslaganja, prema ponuđenim petoskalnim odgovorima (1-Uopšte se ne slažem...3-Neodlučan...5-U potpunosti se slažem).

LEGENDA

ID – indeks diskriminacije N – nacionalizam T – tradicionalizam K – konformizam

A – autoritativnost EU – stav prema EU D – stav prema demokratiji

ID	Lako je podržavati Rome kad ti nisu u komšiluku
ID	Nemam ništa protiv Roma, ali oni, ipak, vole da krađu
ID	Homoseksualizam je bolest koju treba lečiti
ID	Nemam ništa protiv homoseksualaca, ali neka oni to rade kod svoje kuće
N	Treba biti oprezan prema drugim narodima i kada se pokazuju kao prijatelji
N	Srbija treba da bude država samo srpskog naroda jer je on većinski narod
T	Normalan čovek priznaje samo tradicionalne vere (pravoslavlje, katolike, islam)
T	Male verske zajednice „krađu“ dušu ljudima
ID	Ima neke istine u knjigama koje objašnjavaju postojanje jevrejske zavere
ID	Jevreji nastoje da izvuku korist čak i iz sopstvenog stradanja
ID	Decu sa smetnjama u razvoju ne bi trebalo mešati sa ostalom decom
ID	U našem narodu nema mnogo osoba sa invaliditetom
ID	Zdravstvene ustanove bi trebale da odbiju lečenje obolelih od HIV/AIDS
ID	Za svoju bolest, oboleli od HIV/AIDS su sami krivi
T	Rukovodeća mesta u poslovnom svetu treba da budu u rukama muškaraca
T	Najvažnija vrlina svake žene je da bude dobra domaćica
K	Ne volim da se raspravljam sa nekim o nečemu ako imamo različito mišljenje
K	Trudim se da se ne razlikujem previše od drugih ljudi iz mog okruženja
K	Ne volim iznositi svoje mišljenje ako znam da će se ono razlikovati od drugih
A	Ovoj državi je potreban jak vođa koga će narod slediti bez pogovora
A	Poštovanje autoriteta je najveća vrlina koju ljudi treba da gaje
EU	Zbog mešanja različitih kultura, pretila nam opasnost da izgubimo svoj identitet
EU	Ulaskom u EU rizikujemo da izgubimo nacionalni identitet i kulturu
D	Demokratija možda ima mana, ali je bolja od svih drugih oblika vladavine
D	Demokratije nisu uspešne u održavanju reda

a) Internacionalizam

Ovo je najveći segment – 53%. Ispitanici koji pripadaju ovom segmentu su skoro po svakoj stavci koja se odnosi na osetljive grupe pokazali najmanju diskriminaciju. Vrlo su proevropski orijentisani. Najviše ih ima u PU Novi Pazar

i PU Vranje, po 63%, najmanje u PU Novi Sad – 50%. Najmanje su prisutni u mlađoj populaciji ispitanika (od 20 do 29 godina starosti i manje od 5 godina radnog iskustva), svega 33%.

Kao instituciju koja se primarno bori protiv diskriminacije navode Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana ali još uvek je to na niskom nivou. Generalno pokazuju najmanje socijalne distance. Medije vide kao najodgovornije za diskriminaciju, ali i kao najveći faktor uticaja na njeno smanjivanje. Osim toga, kao institucije od uticaja na smanjivanje diskriminacije vide SPC, porodicu i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Raspoloženi su da vide poboljšanje položaja diskriminiranih grupa u institucijama. Samo 22% smatra da su bili izloženi diskriminaciji.

b) Tradicionalizam

Ovaj segment obuhvata 26% ispitanika. Najviše ih ima u PU Subotica, najmanje u PU Vranje. Poput Nacionalista svet vide kao mesto za muškarce, a dom kao mesto za žene. Od religija priznaju samo tradicionalne vere. Prema osetljivim grupama pokazuju najviše diskriminacije, posebno prema Romima i LGBT populaciji. U odnosu prema modernim tokovima, osrednje su skeptični prema demokratiji i odnosima prema EU.

Još slabije prepoznaju institucije zaštite ravnopravnosti u poređenju sa totalom. Najizraženije socijalne distance su prema – Romima, LGBT populaciji, Albancima i obolelima od HIV-a. Medije i nevladine agencije vide kao najodgovornije za diskriminaciju, a kao institucije od uticaja na smanjivanje diskriminacije vide Vladu, školu i porodicu. Najmanje su raspoloženi da podrže poboljšanje položaja diskriminiranih grupa u institucijama. Samo 26.4%, smatra da su bili izloženi diskriminaciji.

c) Konformizam

Ima ih 10%. Najviše se ističu u PU Vranje. Ne vole da se razlikuju od drugih u okruženju niti da iznose svoje mišljenje. Kao i Autoritativci smatraju da je ovoj državi potreban jak vođa i da je poštovanje autoriteta najveća vrlina. Imaju vrlo negativan stav prema LGBT populaciji, a vrlo slaba diskriminacija je pokazana prema Romima i Jevrejima. U kontekstu modernih tokova ne smatraju da će izgubiti identitet mešanjem kultura.

U poređenju sa Tradicionalistima bolje poznaju institucije kojima bi se diskriminirani pojedinci mogli obratiti. Smatraju da je diskriminacija izuzetno značajan problem i da država mora da njeno rešavanje svrsta među prioritete. Generalno imaju mali indeks diskriminacije, a odbojnost pokazuju prema – LGBT i Albancima. Medije i nevladine organizacije vide kao najodgovornije za pojavu diskriminacije. Iste ove institucije, u kombinaciji sa državnim aparatom, bi voleli da vide u suzbijanju diskriminatornih ponašanja. Raspoloženi su da policija zaposli pripadnike diskriminiranih grupa, međutim protivnici su finansiranja nacionalnih manjina po pitanju školovanja i medija. 95% ispitanika iz ovog segmenta, smatra da nije bila izložena diskriminaciji.

d) Nacionalizam

Ima ih 5%. Srbiju smatraju kao zemlju srpskog naroda jer je on većinski narod i od religija priznaju samo tradicionalne. Skeptični su prema strancima. Izrazito diskriminišu Rome, veruju u zavere Jevreja, smatraju da su za svoju bolest, oboleli od HIV-a, sami krivi. Najveći su protivnici mešanja kultura i ulaska u EU zbog gubljenja nacionalnog identiteta.

Takođe kao i kod drugih segmenata vrlo slabo poznavanje institucija zaduženih za borbu protiv diskriminacije – svega 27% je navelo Zaštitnika građana, a 17% Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Imaju najveći indeks diskriminacije, u poređenju sa ostalima. Od etničkih grupa to su Hrvati, Romi, i Albanci a socijalnih LGBT i oboleli od HIV-a. Medije, političke stranke i pravosuđe vide kao najodgovornije za pojavu diskriminacije, a Zaštitnika građana vide kao najuticajniju instituciju za smanjivanje diskriminacije. Najveći su protivnici poboljšanja položaja diskriminiranih grupa i finansiranja nacionalnih manjina iz budžeta. 46% smatra da je bilo izloženo diskriminaciji, a strah se najviše navodi kao razlog zašto se ne bi obratili za pomoć u slučaju diskriminacije.

e) Autoritativnost

Kao i Nacionalizam ovaj segmet je 5%. Smatraju da je državi potreban jak vođa i da je poštovanje autoriteta najveća vrlina. Pokazuju manju diskriminaciju prema Romima i LGBT populaciji, međutim to se ne odnosi prema osobama sa mentalnim invaliditetom. U kontekstu odnosa prema demokratiji, smatraju da one nisu uspešne u održavanju reda.

Iako je svaki drugi ispitanik naveo da zna koja ustanova štiti ravnopravnost svih građana, tek 10% je navelo Zastitnika građana. Najviše diskriminacije pokazuju prema Albancima i LGBT populaciji. Ovaj segment u poređenju sa ostalima pokazuje najviše skepse da vladin i nevladin sektor mogu smanjiti diskriminaciju, a više poverenja u školu, porodicu i same ugrožene grupe. Kao i Nacionalisti veliki su protivnici poboljšanja položaja diskriminiranih grupa jer postoje i druge važnije stvari za građane u državi. 20% smatra da je bilo izloženo diskriminaciji, a razlog zašto se ne bi obratili za pomoć u slučaju diskriminacije je "U mom mestu ne postoji takva institucija".

Zaključak

Istraživanje odnosa policije prema diskriminaciji je potvrdilo da generalno gledano kriminalistička policija RS ne pokazuje visok nivo diskriminacije. Drugim rečima, stanje u Srbiji povodom tog pitanja se ne može smatrati alarmantnim, naročito ukoliko se imaju u vidu oni rezultati koji su dobijeni izvršenom segmentacijom ispitanika. Međutim, to nikako ne znači da možemo biti u potpunosti zadovoljni.

Kao prvi problem koji se jasno može uočiti jeste da među ispitanicima postoji veliki broj onih koji nemaju stav oko osnovnog pitanja, a to je šta je suština diskriminacije. Neprepoznavanje suštine diskriminacije vodi ka tome da se ona ne može prepoznati ni u sopstvenim postupcima, što u slučaju rada policije može biti od višestruke štete. U izvesnom smislu ovaj pokazatelj buni, tim pre, što je u nastavnim programima i obuci policije poklonjeno dosta prostora i pažnje problematici ljudskih prava. Međutim, očigledno je da je potrebno učiniti dodatni napor kako bi se kroz različite edukativne programe i seminare ovakvo stanje stvari promenilo. To svakako važi i za ostala značajna pitanja u vezi pojava oblika diskriminacije, oblasti u kojima je ona najprisutnija, grupa koje su najviše diskriminisane i druga pitanja, povodom kojih ispitanici takođe u visokim procentima nemaju stav i potrebno znanje. To svakako može biti i rezultat suštinske nezainteresovanosti ispitanika za problem diskriminacije, na šta implicira njihovo uverenje da diskriminacija nije prioritetan društveni problem. To je, međutim, problem za sebe, jer ovakva percepcija problema diskriminacije i, u vezi s tim, nezainteresovanost da se tim problemom policajci intenzivnije bave, vode ka neprihvatljivom stanju stvari. S tim u vezi jeste i dosta rašireno, ali pogrešno, uverenje da policija nije odgovorna za

pojavu diskriminacije, niti da je ona institucija koja može uticati na njeno smanjivanje. Takvo uverenje je pogrešno, jer štetne posledice od diskriminatornog postupanja mogu biti najizraženije upravo u postupcima policije.

Kad je reč o socio-etničkim distancama, očigledno je da je ona najizraženija prema pripadnicima LGBT populacije i Romima, a u vezi sa socio dimenzijom – brak, komšija, vaspitanje. Kao pozitivan signal moguće je izdvojiti činjenicu da ispitanici ove grupe vide kao grupe sa nepovoljnim društvenim položajem, čime pokazuju svest o njihovom statusu, ali i potencijalnu spremnost da se takav, nepovoljan društveni položaj promeni. Zbog toga treba raditi na afirmativnijem pristupu u rešavanju osnovnih problema ovih društvenih grupa i olakšavanju procesa njihove socijalne adaptacije i normalnog društvenog funkcionisanja.

Uočeni viši indeks diskriminacije prema Romima u PU Subotica treba shvatiti kao zaseban zadatak i problem za rešavanje, jer i po drugim parametrima ispitanici iz ove policijske uprave pokazuju donekle zabrinjavajuća odstupanja u odnosu na total. Takođe je potrebno, intenzivirati promociju mogućnosti da se pripadnici diskriminiranih grupa zaposle u policiji (i) ili identifikovati razloge neutralnog stava po ovom pitanju, koji ima jedan značajni deo pripadnika kriminalističke policije.

Stepen vidljivosti institucija koje se bave pitanjima u vezi diskriminacije nije zadovoljavajući, zbog čega treba raditi na afirmaciji ovih institucija, što je bitno ne samo zbog ličnih razloga, odnosno upoznatosti samih policajaca sa njihovim radom, već i zbog informacije koje mogu građanima proslediti u situacijama kada su oni bili izloženi različitim vidovima diskriminacije.

Literatura

Gačević, G. (2013) *Uloga MUP-a i policije u borbi protiv diskriminacije. Ministarstvo unutrašnjih poslova u prevenciji i borbi protiv diskriminacije*. Beograd: IPA.

Etinski, R. (2010) *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Službeni Glasnik.

Kappeler, V.E., Sluder R.D., Alpert G.P. (1998) *Forces of deviance, Understanding the dark side of Policing*. Prospect Heights: Waveland Press, Inc.

Krivični zakonik RS, Službeni glasnik RS br. 85/05, 88/05, – ispr., 107/05 – ispr., 72/09, 111/09, 121/12 i 104/13.

Reiner, R. (2010) *The Politics of Police*. Oxford: Oxford University Press.

Supek, R. (1961) *Ispitivanje javnog mnjenja*. Zagreb: Naprijed.

Zakon o zabrani diskriminacije, Sl. glasnik RS, br. 22/09.

Internet izvori

CESID, (2012), *Izveštaj o istraživanju stavova javnog mnjenja u Srbiji – „Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji“*, http://www.mc.rs/upload/documents/saopstenja_izvestaji/2012/121012_Poverenik_za_zastitu_ravnopravnosti-istrazivanje.pdf, stranici pristupljeno 12.4.2014.

CESID, (2013), *Izveštaj o istraživanju stavova javnog mnjenja u Srbiji – „Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji“*, http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_diskriminacija_cesid_undp_poverenik_2013_v__21_02_2014_final_sajt.pdf, stranici pristupljeno 12.4.2014.

IPSOS, (2013), *Izveštaj o istraživanju stavova predstavnika javne vlasti u Srbiji – „Odnos predstavnika organa javne vlasti prema diskriminaciji u Srbiji“*, http://www.ravnopravnost.gov.rs/jdownloads/files/izvestaj_odnos_predstavnika_javne_vlasti_prema_diskriminaciji_u_srbiji_final.pdf, stranici pristupljeno, 12.4. 2014.

Perception of Police on Discrimination in Serbia

This paper presents and analyses results deriving from the research on the attitudes of criminal investigation officers in five police departments in Serbia: Belgrade, Novi Sad, Novi Pazar, Subotica and Vranje. The case studies examined the attitudes of members of criminal investigation police and their perception(s) of discrimination towards vulnerable groups. The study aimed to determine the level of animosity exhibited in speech, to analyse socio-ethnic distance, to observe reactions towards measures designed to improve the situation of vulnerable groups, to consider the relationship among institutions regarding their responsibility for the occurrence of discrimination and its impact on the reduction of it, to discuss personal experiences of discrimination and to analyse attitudes regarding certain claims of a stereotypical character. Moreover, the paper also presents a comparative analysis of similar surveys on the perception of citizens towards discrimination that have thus far been conducted in Serbia. The results demonstrated that the police in Serbia did not exhibit a particularly discriminatory attitude towards citizens. It is important to note that the most prominent socio-ethnic distances were exhibited in relation to Roma and members of the LGBT community.

Keywords: discrimination, police, criminal investigation, research, vulnerable groups.

TEMIDA

Jun 2014, str. 95-114

ISSN: 1450-6637

DOI: 10.2298/TEM1402095R

Pregledni rad

Primljeno: 26.5.2014.

Odobreno za štampu: 21.7.2014.

Primena antidiskriminacionog zakonodavstva u oblasti rada

MARIO RELJANOVIC*

Stupanjem na snagu Zakona o zabrani diskriminacije 2009. godine, u Republici Srbiji je zaokružen normativni antidiskriminacioni okvir. Pet godina njegove primene dovele su do različitih poteškoća, nedoumica i lutanja u sudskoj praksi. Ovo se naročito odnosi na oblast rada, gde je diskriminacija hronično veoma izražena, pa je samim tim i posebno značajna potreba za što efikasnijom zaštitom. Cilj istraživanja jeste da se pojedini problemi koji su primećeni u praksi analiziraju i razreše, da se ukaže na pogrešna tumačenja i primenu odredbi vezanih za diskriminaciju uopšte, ali posebno diskriminaciju na radu, kao i da se predlože rešenja koja bi u narednom periodu dovela do ujednačavanja prakse i bolje zaštite radno angažovanih lica izloženih diskriminaciji. U tom smislu se ukazuje i na dobru praksu i iskustva pružalaca besplatne pravne pomoći, kao važne elemente u shvatanju specifičnosti postupaka pokrenutih povodom diskriminacije u oblasti rada.

Ključne reči: diskriminacija u oblasti rada, radni odnosi, sudska praksa, međunarodno pravo, radni spor.

* Dr Mario Reljanović je docent na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu. E-mail: mario.reljanovic@pravnofakultet.rs.

Pojmovni i zakonodavni okvir diskriminacije u oblasti rada

Republika Srbija ima zaokruženi pravni antidiskriminacioni okvir. Krovni zakon je Zakon o zabrani diskriminacije¹, ali se antidiskriminacione odredbe nalaze i u nizu drugih zakonskih akata². Diskriminacija koja je vezana za radno angažovanje lica takođe je posebno regulisana i samim Zakonom o zabrani diskriminacije, ali je ovoj pojavi posvećena pažnja i u drugim zakonima koji se bave pojedinim aspektima rada ili zapošljavanjem i radom pojedinih kategorija građana³.

Zakon o zabrani diskriminacije definiše u članu 2. stav 2. tačka 1. ovu pojavu kao „svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima“. U literaturi se često piše o „diskriminaciji na radu“, „diskriminaciji pri zapošljavanju“, „diskriminaciji radno angažovanih lica“. Svi ovi pojmovi su ispravni, ali ograničavaju istraživanje samo na pojedine aspekte diskriminacije u oblasti rada. Zakon o zabrani diskriminacije izbegao je ovu terminološku zamku i upotrebio izraz „diskriminacija u oblasti rada“: „Zabranjena je diskriminacija u oblasti rada, odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada, kao što su pravo na rad, na

¹ Službeni glasnik RS br. 22/2009.

² Kao što su npr. Zakon o ravnopravnosti polova (Službeni glasnik RS br. 104/2009), Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (Službeni glasnik RS br. 33/2006), Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina (Službeni list SRJ br. 11/2002, Službeni list SCG br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US), itd.

³ Zakon o radu (Službeni glasnik RS br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013), Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (Službeni glasnik RS br. 36/2009 i 88/2010), Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (Službeni glasnik RS br. 36/2009 i 32/2013), Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Službeni glasnik RS br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012, 8/2013, 47/2013, 108/2013 i 6/2014).

slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje u službi, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, na obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti.⁴ Na ovaj način postignuta je sveobuhvatna zaštita, odnosno inkorporirani su svi mogući modaliteti radnog angažovanja lica u svim stadijumima njihove realizacije – pri zapošljavanju, odnosno traženju zaposlenja, u toku samog radnog angažovanja, kao i u vezi sa radnim angažovanjem. Time je na kvalitetan način popunjena praznina koju je stvorio Zakon o radu koji je zaštitu od diskriminacije ograničio na lica koja se nalaze u radnom odnosu (zaposlene)⁵.

U ovom radu izraz „diskriminacija u oblasti rada“ će biti upotrebljen u istom kontekstu kao u Zakonu o zabrani diskriminacije, sa ciljem da se njime obuhvati svaka vrsta radnog angažovanja, traženje zaposlenja, kao i sva prava koja iz radnog angažovanja neposredno ili posredno proističu. U pitanju je kompleksno shvatanje pojma koje obuhvata: diskriminaciju pri zapošljavanju (traženju zaposlenja), diskriminaciju na radu (u vezi prava iz radnog odnosa, napredovanja na radu i prestanka radnog angažovanja) i diskriminaciju u vezi sa radom. Pod „radom“ se podrazumeva svaki oblik radnog angažovanja, u radnom odnosu, ali i van njega (prema ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, ugovoru o delu, ugovoru o volontiranju, i sl.), kao i svako učestvovanje u radu bez pravnog osnova (faktički rad).

Diskriminacija na radu u Srbiji – statistika i iskustva

Diskriminacija je sveprisutna u Republici Srbiji. Godišnji izveštaji o stanju ljudskih prava u Srbiji koje objavljuje Beogradski centar za ljudska prava, tradicionalno pokazuju da građani percipiraju diskriminaciju u različitim oblastima društva, kao i da u slučajevima koje su prepoznali kao nejednak tretman prednjači diskriminacija u oblasti rada (Petrović, 2014).

Istraživanje CESID-a sprovedeno u 2013. godini pokazuje da jedna trećina građana smatra da je diskriminacija pri zapošljavanju najčešći oblik diskrimi-

⁴ Član 16. Zakona o zabrani diskriminacije.

⁵ Odredbe o zaštiti od diskriminacije pominju lica koja traže zaposlenje (ovaj pojam nije definisan u samom Zakonu ali se u kontekstu može zaključiti da se radi o licima koja žele da zaključe radni odnos) i zaposleni (pojam koji je definisan u članu 5. Zakona kao fizičko lice koje se nalazi u radnom odnosu kod poslodavca).

nisanja, a najveći procenat onih koji smatraju da su lično bili izloženi diskriminaciji navodi da se to dogodilo na radnom mestu. Udeo različitih oblika diskriminacije u oblasti rada u percepciji građana jeste 40,3% ukupnog broja ispitanika, odnosno malo preko 60% onih koji su iskazali svoj stav i dali konkretan odgovor na pitanje. Od 15,7% građana koji smatraju da su bili diskriminirani, više od polovine (8,3%) pretrpelo je diskriminaciju u oblasti rada (CESID, 2013: 8, 10, 25, 41).

U izveštaju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu, diskriminacija vezana za oblast rada takođe se svrstava u najučestalije. Zanimljiv je podatak da čak 61% pripadnika organa javne vlasti misli da je najučestaliji oblik diskriminacije – diskriminacija pri zapošljavanju. Ukupan udeo oblasti rada u svim pritužbama je 34,8% (ne računajući uskraćivanje prava na stručno osposobljavanje i prava na sindikalno delovanje, koji su u istraživanju prikazani u okviru drugih kategorija). Bračni i porodični status, pol, starosno doba, nacionalna pripadnost ili etničko poreklo, invaliditet, starosno doba i članstvo u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama, najčešća su lična svojstva koja su građani navodili u pritužbama (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014: 33, 146, 149–150).

Poseban problem koji se javlja u slučajevima diskriminacije uopšte, pa i diskriminacije u oblasti rada, jeste odbijanje žrtava da potraže pomoć nadležnih organa kako bi dobili zaštitu i naknadu štete koju su pretrpeli. Na učestalost ovakvog ponašanja diskriminiranih ukazuju iskustva organizacija koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći žrtvama diskriminacije. Iskustva Pravne klinike za radno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, govore u prilog ovoj tvrdnji. Stranke se kliničarima uglavnom obraćaju radi saveta i shvatanja svog pravnog položaja, po pravilu bez rešenosti da postojeće mogućnosti iskoriste.⁶ Analiza iskustava pravnih klinika za radno pravo (Reljanović, 2011: 335–338) je pokazala da one u tom smislu dele iskustva mnogih organizacija civilnog društva koje funkcionišu širom

⁶ Izuzetno visok procenat građana ne zna kome bi mogao da se obrati u situaciji kada misli da je diskriminisan/a. Prema pomenutom istraživanju CESID-a 44% građana ne zna kome se može obratiti, dok čak 29% nema poverenja u institucije. Udeo onih koje obeshrabruje komplikovana procedura zaštite takođe nije zanemariv (11%), dok je identičan procenat građana koji smatraju da u njihovom mestu prebivališta ne postoji institucija koja bi ih mogla zaštititi. Samo 2,3% građana bi se obratilo Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, dok je samo jedna trećina građana svesna postojanja ove specijalizovane institucije. Sa druge strane, samo 3% ispitanika smatra da ne može da potraži zaštitu zato što nema dokaza da je žrtva diskriminacije, ili zato što se plaši da prijavi počinioca diskriminacije (CESID, 2013: 10-11, 43).

Srbije. „Nevladin sektor u velikoj meri pomaže u pružanju primarne, a ponekad i sekundarne pravne pomoći žrtvama diskriminacije. Istraživanja međutim pokazuju da je zanemariv procenat žrtava koje žele da pokrenu postupak, čak i u situacijama kada im je jasno predočeno da ih on neće ništa koštati, kao i da im je obezbeđena besplatna stručna pomoć u sudskom postupku. ... Ustručavanje žrtava da se obrate nadležnim organima predstavlja izuzetan problem, naročito u manjim i mešovitim sredinama.“ (Reljanović, 2011: 335–338).

Priroda spora povodom diskriminacije u oblasti rada

Iako je od usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije proteklo već pet godina, sudska praksa pokazuje zabrinjavajuća lutanja, pogrešna tumačenja i primenu prava. Čini se da su najdrastičniji primeri negativne prakse vezani za karakterisanje prirode spora povodom diskriminacije u oblasti rada, kao i povodom izjednačavanja diskriminacije na radu sa zlostavljanjem na radu, što je direktna posledica nepoznavanja suštine ovih pojava.

Spor povodom diskriminacije u oblasti rada nije radni spor

Primećeno je da sudovi sporove povodom diskriminacije na radu karakterišu kao radne sporove i dodeljuju na rešavanje specijalizovanim većima za radne sporove. Ovo predstavlja izuzetno ozbiljnu grešku u primeni pozitivno-pravnih propisa. Zakon o zabrani diskriminacije nijednom odredbom ne upućuje na Zakon o radu; ovaj zakonski akt uspostavlja poseban režim u opštoj parnici, i to je režim koji se mora primenjivati na sve oblike i vrste diskriminisanja. Kao što, na primer, veće za porodične sporove neće suditi u slučajevima diskriminacije po osnovu bračnog i porodičnog statusa, tako nema nikakve logike da u slučajevima diskriminacije u oblasti rada sude veća za radne sporove. U praksi je međutim ovo postalo pravilo. Ovo je delimično posledica i izuzetno lošeg normiranja diskriminacije u Zakonu o radu. Kada je taj Zakon stupio na snagu, nije bilo Zakona o zabrani diskriminacije, tako da je logično što u tom trenutku nije postojala upućujuća odredba na ovaj propis. Međutim, veoma je teško objasniti zašto takva odredba nije inkorporirana u Zakon o radu nakon donošenja Zakona o zabrani diskriminacije. Pet godina nakon što se to dogodilo, Zakon o radu i dalje poznaje konfuzan sistem zaštite od diskriminacije, iako se Zakon o zabrani diskriminacije prema njemu mora posma-

trati kao *lex posterior*. Osim toga, Zakon o zabrani diskriminacije ima centralnu ulogu u uspostavljanju sistema zaštite od diskriminacije i promovira principe koji se moraju primenjivati u svakom posebnom slučaju bez obzira na vrstu ili oblik diskriminacije. Da bi se bliže shvatio odnos ova dva zakonska akta, može se izvesti svojevrsna paralela sa krivičnim zakonodavstvom – zakonodavac je naime ostavio mogućnost da se pojedinim zakonima u sistem uvode posebna krivična dela. Za ova krivična dela će se međutim uvek suditi prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku, i važiće isti principi i ograničenja koja su propisana Zakonikom o krivičnom postupku i Krivičnim zakonikom – neće se, na primer, za krivično delo predviđeno posebnim zakonom moći predvideti kazna zatvora od 50 godina, kada je opšte ograničenje ove vrste krivične sankcije postavljeno na maksimalno trajanje od 40 godina. Nažalost, ovaj problem ne prepoznaju ni radne grupe za izradu izmena i dopuna Zakona o radu, tako da je u različitim varijantama izmena i dopuna ovaj problem ili u potpunosti ignorisan, ili je bilo pokušaja da se razrade odredbe o posebnom postupku prema Zakonu o radu, što je još komplikovaniji, nepotrebniji i nestručniji prilaz rešavanju postojećeg stanja.

Razlikovanje spora povodom diskriminacije (u oblasti rada) od radnog spora važno je ne samo u teorijskom smislu, već i iz veoma praktičnih razloga. Dominantna pogrešna primena zakona dovodi do apsurdnih situacija da sudije sudeći u slučajevima diskriminacije u oblasti rada primenjuju selektivno jedan ili drugi zakon, čak i u situacijama kada se odredbe tih zakona direktno isključuju. Na primer, sudije bez ikakvih problema primenjuju odredbe koje se tiču aktivne legitimacije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i prebacivanja tereta dokazivanja, iako ništa od navedenog nije karakteristika radnog spora. Sa druge strane, iako pravo na zaštitu od diskriminacije *ne zastareva niti u jednom slučaju*, sudovi primenjuju na slučajeve diskriminacije u oblasti rada *prekluzivni rok od 90 dana za pokretanje radnog spora*, iz člana 195. stav 2. Zakona o radu⁷. Na ovaj način se zaposlenima koji su izloženi diskriminaciji krše prava garantovana Zakonom o zabrani diskriminacije, a i oni sami su, krajnje ironično, iznova diskriminisani selektivnom primenom Zakona o radu, odnosno neprimenom Zakona o zabrani diskriminacije (radni spor se neće voditi ukoliko je reč o licu koje je radno angažovano van radnog odnosa – na taj način lica čiji je status istovetno regulisan članom 16. Zakona o zabrani diskrimina-

⁷ Prema podacima dostupnim u trenutku zaključenja ovog teksta ovaj rok će biti smanjen na 60 dana, usvajanjem izmena i dopuna Zakona o radu.

cije, imaju različit tretman pred sudovima). Ovaj problem bi se mogao rešiti jednostavnom upućujućom odredbom u Zakonu o radu na Zakon o zabrani diskriminacije – pitanje je međutim da li će se tako nešto dogoditi u bliskoj budućnosti.

Diskriminacija i zlostavljanje ne mogu biti izvršeni istom radnjom niti mogu biti predmet istog postupka

Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu definiše zlostavljanje kao „svako aktivno ili pasivno ponašanje prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca koje se ponavlja, a koje za cilj ima ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, zdravlja, položaja zaposlenog i koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu raskine radni odnos ili otkaže ugovor o radu ili drugi ugovor.”⁸ Diskriminacija i zlostavljanje na radu imaju dosta zajedničkih elemenata. Načini izvršenja, kao i posledice preduzimanja takvih radnji od strane izvršilaca diskriminacije ili zlostavljanja na radu, mogu biti istovetni. Reč je ipak o dva različita instituta i njihovo razlikovanje je od izuzetne važnosti ne samo za teorijsku analizu već i za shvatanje suštine i prirode svakog od njih, kao i za pravilnu primenu zakonskih propisa. Posebna važnost njihovog razlikovanja je u opredeljivanju nekog postupanja kao diskriminacije ili zlostavljanja – od toga po pravilu zavisi način dokazivanja, a samim tim i uspeh u parnici⁹.

U praksi se često mogu videti tužbe u kojima se kroz tužbeni zahtev zahteva utvrđivanje kako zlostavljanja na radu, tako i diskriminacije na radu (u oblasti rada). Ovi zahtevi su najčešće postavljeni kumulativno, a ponekad čak i alternativno. Iako je ova pojava bila vezana za početak primena Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu¹⁰ i danas se vrlo retko može susresti u podnescima, tolerisanje ovakvih neprihvatljivih

⁸ Član 6. stav 1. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu.

⁹ Pod načinom dokazivanja se ne misli na prebacivanje tereta dokazivanja koje je predviđeno za obe vrste postupka, već na dokazivanje odnosa počinioca diskriminacije ili zlostavljanja prema njegovom/njenom postupanju. Ako se neko ponašanje opredeli kao diskriminacija, a tužilac ne može da pokaže prema kojem ličnom svojstvu je počinjena, neće moći da računa na uspeh u postupku – isto će važiti i u obrnutom slučaju.

¹⁰ Službeni glasnik RS br. 36/2010.

tužbenih zahteva od strane sudova¹¹ dovelo je do poistovećivanja zlostavljanja na radu i diskriminacije na radu kako u naučnim i stručnim krugovima, tako i u sudskoj praksi¹², ali i u medijskom izveštavanju o slučajevima koji su vezani za jedan od ova dva pravna instituta¹³.

Elementi koji nedvosmisleno razdvajaju diskriminaciju od zlostavljanja na radu jesu postojanje ličnog svojstva, odnosno motivacija zlostavljača ili diskriminatora da prekrši zakon. Motiv diskriminatora se upravo nalazi u želji da nekoj osobi uskrati neko pravo ili je na drugi način stavi u nepovoljan položaj *zbog postojanja neke karakteristike koja opredeljuje pripadnost tog lica većoj grupi*. Kod zlostavljanja na radu toga nema, *motivacija za vršenjem zlostavljanja se crpi iz ličnog animoziteta prema pojedincu* (dakle, ne zbog njegove pripadnosti široj grupi koju karakteriše ili povezuje neko svojstvo – ovde je reč o tzv. emotivnom mobingu) ili iz lukrativnih pobuda (tzv. strateški mobing). Ukoliko ne postoji lično svojstvo za koje se vezuju akcije počinioca, ne može biti u pitanju diskriminacija. Tako rezonuje i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti u izveštaju za 2013. godinu, navodeći da ukoliko se zlostavljanje vrši motivisano nekim ličnim svojstvom, to više nije zlostavljanje već diskriminacija (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014: 116).

Međutim, ne može se svaka karakteristika nekog lica poistovetiti sa značenjem „ličnog svojstva“. Ukoliko bi se tako rezonovalo, došlo bi se do apsurdnih rezultata da je, na primer, svaka krađa diskriminacija jer je oštećeni imao lično svojstvo vlasništva nad ukradenim predmetom. Iako deluje apsurdno, ovakav sled misli može se pronaći u srpskoj stručnoj literaturi, čak i među sudijama najviše sudske instance.¹⁴ Trebalo bi jasno razlikovati lična svojstva

¹¹ Petrović navodi da su se u praksi ovakvi tužbeni zahtevi sretali u raznim modalitetima, pa se tako dešava da tužilac podnese tužbu za diskriminaciju i zlostavljanje na radu, ili tužbu za utvrđenje diskriminacije ili zlostavljanja na radu. Time su se ili ovi instituti poistovećivali, ili je tužilac ostavljao sudiji da proceni o kojem od njih se u konkretnom slučaju radi. Ovde su, međutim, u pitanju neodređeni tužbeni zahtevi koji ne mogu biti prihvaćeni od strane suda (Petrović, 2014).

¹² Videti npr. analizu: Poznatov (2013) *Diskriminacija – problem srpskog društva*.

¹³ Videti npr. *JAT osuđen zbog diskriminacije i zlostavljanja pilota*, dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20120229/500/500.html?id=24499785>, stranici pristupljeno 20.5.2014.

¹⁴ Tako Lidija Đukić, iako jasno izražava svoj stav da diskriminacija i zlostavljanje na radu nisu iste pojave, smatra da je zlostavljanje zapravo vrsta diskriminacije, i to prema ličnom svojstvu zaposlenosti (videti: Đukić, 2012). Takođe, kako uočava Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, čak 80% predstavnika organa javne vlasti ne ume da razlikuje diskriminaciju od zlostavljanja, niti je upoznato sa pojmom „ličnog svojstva“ (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014: 32).

(stečena, odnosno opredeljena, kao i urođena) od statusa lica koji proističe iz nekog propisa. Na primer, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je u izveštaju za 2013. godinu u jednom slučaju istakla da svojstvo osiguranika socijalnog osiguranja nije lično svojstvo, već status koji proističe iz radnog odnosa (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, 2014: 113). Naravno, granica između ova dva pojma je ponekad neznatna. Ovo ipak nije opravdanje da se diskriminacija i zlostavljanje na radu po svaku cenu izjednačavaju kroz teorijske konstrukcije, a posebno je kontraproduktivno propagirati tako nešto među nosiocima pravosudnih funkcija jer se može stvoriti predubeđenje da između diskriminacije i zlostavljanja zaista može da se stavi znak jednakosti – ovo je međutim sasvim nepotrebno imajući u vidu činjenicu da su oni regulisani različitim zakonskim aktima i da su predviđeni značajno različiti postupci zaštite i ostvarivanja drugih prava u slučajevima zlostavljanja, ili diskriminacije.

(Ne)primenjivanje opštih principa i izvora međunarodnog prava u sudskoj praksi

U srpskom pravosuđu je dugo vremena bila ukorenjena praksa da se međunarodnim instrumentima pridaje izuzetno mali značaj, čak i da se oni zanemaruju u potpunosti prilikom odlučivanja. pristupanjem Republike Srbije Savetu Evrope i otpočinjanjem procesa pridruživanja Evropskoj uniji, ovakvo stanje je dosta promenjeno u pozitivnom smeru. Postoji sve više presuda u kojima se sudije pozivaju na opšte principe međunarodnog prava, ratifikovane međunarodne instrumente, ali i na praksu Evropskog suda za ljudska prava i neobavezujuće propise Evropske unije, koji očigledno postaju parametar za tumačenje pojedinih pravnih standarda. Međunarodno pravo je deo unutrašnjeg pravnog poretka, a potvrđeni (ratifikovani) međunarodni instrumenti se u hijerarhiji propisa nalaze odmah ispod Ustava Republike Srbije, i imaju jaču pravnu snagu od drugih zakona. Kao da ova činjenica tek poslednjih nekoliko godina nailazi na adekvatan prijem u sudovima.

Ipak, i pored ovog evidentno pozitivnog razvoja i dalje nisu retki slučajevi u kojima se međunarodno pravo zanemaruje u sudskom odlučivanju. To ponekad dovodi do stvaranja negativne prakse, pa čak i neshvatljivih sudijskih grešaka. Jedan od takvih slučajeva je i medijski adekvatno praćen postupak pilota Pfajfera protiv JAT-a (videti: *Presuda Pfajfer Aleksandra protiv JAT-a*). Presuda koju je Viši sud u Beogradu doneo u tom slučaju, utvrdivši postojanje

diskriminacije, naišla je na odobravanje stručne i šire javnosti. Međutim, ova presuda sadrži i neke veoma diskutabilne zaključke. „U pomenutoj presudi, sud navodi sledeće: „Odlučujući o ostalim navodima tužbe tužioca, sud je u jednom delu odbacio tužbu tužioca iz razloga jer je isti u tužbi označio vremenski period od 2000. do 2005. godine, te da se pitanje diskriminacije prvi put uređuje Ustavom Republike Srbije¹⁵, koji je kao i Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu stupio na snagu posle događaja koje je tužilac opredelio u svojoj tužbi, tako da se navedene norme ne mogu retroaktivno primenjivati“ ... Ovakvo rezonovanje suda, naišlo je na čuđenje, pa čak i podsmeh u stručnoj javnosti. Kako je moguće da sudije Višeg suda ispolje ovakvo nepoznavanje ustavne materije, i međunarodnog prava? Čak i ako se ostavi po strani činjenica da je diskriminacija bila zabranjena, mada ne na eksplicitan način kao danas, još u Ustavu iz 1974. godine, i svim potonjim ustavima i ustavnim aktima (Ustav Srbije 1990, Ustav SR Jugoslavije 1992, Ustavna povelja državne zajednice i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima 2003), čini se da je koren ovakvog pogrešnog zaključivanja pre svega u nerazumevanju međunarodnog prava. A u međunarodnom pravu, obaveza poštovanja prava na jednakost, tj. zabrana diskriminacije u odnosu na Jugoslaviju i kasnije Srbiju, postoji nekoliko decenija unazad, još iz doba ratifikacije paktova o ljudskim pravima od strane SFRJ 1971. godine¹⁶... I sada, kada postoji Zakon, zabrana diskriminacije se crpi direktno iz međunarodnog običajnog prava, zatim iz međunarodnih dokumenata, pa tek onda na red dolaze Ustav Republike Srbije, Zakon o zabrani diskriminacije i ostali zakonski i podzakonski akti. Ovo je činjenica koje sudije u Srbiji nisu svesne, a od izuzetnog je značaja. Jer, vremenski odgovornost za počinjenu diskriminaciju nije određena – i danas neko može tužiti za diskriminisanje koje se desilo pre 2009. godine (kada je Zakon donet), pa i pre donošenja Ustava iz 2006. godine.“ (Reljanović, 2012a: 36).

Navedeni primer jasno pokazuje kako neprimena, ili nepravilna primena, međunarodnog prava može direktno uticati na kvalitet sudske zaštite u postupcima povodom diskriminacije. Listi navedenih relevantnih izvora međunarodnog prava valjalo bi dodati i niz konvencija Međunarodne organizacije rada, koje sadrže načela zabrane diskriminacije u oblasti rada (Reljanović, 2012b: 80–94). Dalje, Potvrđivanjem Protokola 12 uz Evropsku konvenciju za

¹⁵ Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

¹⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori br. 7/1971.

zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁷, odnosno njegovim stupanjem na snagu 2005. godine, otklonjene su sve potencijalne prepreke da predmet preispitivanja pred Evropskim sudom za ljudska prava budu slučajevi vezani za bilo koji oblik diskriminacije u oblasti rada. Primena međunarodnih instrumenata se dakle konstantno usložnjava, što samo ukazuje na potrebu da se ovoj oblasti mora pristupiti daleko sistematičnije i ozbiljnije, kao i da je potrebno izgraditi solidnu pozitivnu sudsku praksu kako bi se otklonili postojeći problemi u primeni antidiskriminacionih propisa, odnosno međunarodnog prava u slučajevima povodom diskriminacije u oblasti rada, ali i diskriminacije uopšte.

Primena pojedinih antidiskriminacionih pravnih instituta

Svaka novina u pravnom sistemu nužno donosi potrebu za dodatnom edukacijom svih koji će je primenjivati. Analiza koja sledi zasnovana je na direktnim iskustvima pružalaca besplatne pravne pomoći, kao i pojedinim sudskim presudama povodom diskriminacije. Trebalo bi naglasiti da je obrađeni materijal samo jedan manji deo ukupne prakse; neke od opisanih pojava su uočene u više slučajeva, neke samo u jednom. Ipak, zajedničko im je to da je u pitanju negativna praksa primene Zakona o zabrani diskriminacije i da se na njih mora ukazati bez obzira na učestalost, kako bi se sa takvom praksom prestalo.

Pojam diskriminacije

Diskriminacija je jedan od pojmova kojima se dosta pažnje pridaje u medijima i javnosti uopšte. Otuda se često stiče utisak da je sadržina ovog pojma notorna stvar. Nažalost, u praksi to nije slučaj, i već je rečeno da izuzetno visok procenat predstavnika organa javne vlasti ne zna da pravilno opredeli šta diskriminacija jeste a šta nije, kao ni na čemu se diskriminatorско ponašanje zasniva.¹⁸

Jedno od izuzetno loših tumačenja kakvo ponašanje jeste, a kakvo nije diskriminatorно, može se naći u presudi Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956–12. U ovom slučaju, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti povelа je

¹⁷ Službeni list SCG – Međunarodni ugovori br. 9/2003.

¹⁸ Videti fusnotu 15.

stratešku parnicu protiv lica koje je odbijalo da zaposli osobe muškog pola u objektima za prodaju „brze hrane“. Sudija je u prvom stepenu odbila tužbene zahteve Poverenice kao neosnovane, kako u samoj presudi stoji iz procesnih i suštinskih razloga. Procesni razlozi za ovakvo odlučivanje biće analizirani u tekstu koji sledi, u delu koji se bavi institutom testera kao „mehanizma“ za olakšavanje dokazivanja postojanja diskriminacije na radu. Suštinski razlozi koji su navedeni otkrivaju da je pojam diskriminacije ostao enigma za postupajuću sudiju. Naime, sudija rezonuje da tuženi nije diskriminisao muški pol u konkretnom slučaju, jer je *notorna činjenica koju ne treba dokazivati* da je muškarcima u Republici Srbiji dostupan veći broj poslova nego ženama, kao i da konkretan slučaj ne bi nikako mogao da se posmatra kao diskriminacija jer se može podvesti pod izuzetak iz člana 22. stav 1. Zakona o radu (specifični zahtevi profesije isključuju postojanje diskriminacije pri zapošljavanju). Drugim rečima, spremanje hrane je u ovom slučaju posmatrano kao tipično ženski posao (što je samo po sebi stereotip na kojem se diskriminacija i zasniva), dok je diskriminator proglašen „dobročiniteljem“, koji ispravlja negativnu praksu kroz afirmativnu akciju uskraćivanja poslova muškarcima, koji ionako mogu birati između toliko drugih poslova (verovatno „tipično muških“)! Zaista neshvatljivo loše tumačenje kako pojma diskriminacije, tako i pojma specifičnih zahteva profesije i pojma afirmativne akcije.

Specifični zahtevi profesije odnose se na one karakteristike zaposlenih koje su nužno neophodne da bi se neki poslovi obavljali. Reći da je spremanje „brze hrane“ posao koji ne mogu da obavljaju muškarci, istovremeno je diskriminatorno prema oba pola i zapravo predstavlja promovisanje stereotipa. Sa druge strane, afirmativna akcija, osim što je ne mogu sprovoditi nedržavni subjekti bez izričitog i konkretnog pravnog osnova, predstavlja davanje prednosti pripadnicima marginalizovane ili ugrožene grupe pri zapošljavanju, u situacijama kada oni imaju iste kvalifikacije za obavljanje poslova kao drugi prijavljeni kandidati.¹⁹ Afirmativna akcija ne predstavlja dakle zapošljavanje pripadnika neke grupe bez obzira na njihove kvalifikacije; u konkretnom slučaju, pol kandidata za posao nikako ne može predstavljati relevantnu činjenicu, a još manje odlučujuću „kvalifikaciju“ za zapošljavanje.

Ništa od navedenog nije uzeto u obzir prilikom odlučivanja, tako da je sama presuda u slučaju koji je inače predstavljao veoma jasno kršenje Zakona

¹⁹ Priroda afirmativne akcije je odlično objašnjena u presudi Evropskog suda pravde u slučaju C-407/98, Abrahamsson v Fogelqvist. Videti takođe: Underwood, 2003.

o zabrani diskriminacije i Zakona o ravnopravnosti polova, postala novi izvor diskriminisanja i rodne neravnopravnosti. U konkretnom slučaju, Apelacioni sud u Beogradu je preinačio prvostepenu presudu, u potpunosti odbacivši ovu argumentaciju i veoma jasno odredivši pravu sadržinu navedenih pojmova (Presuda Apelacionog suda u Beogradu Gž. br. 5012/2013 od 19.07.2013. godine). I pored toga, nije isključeno da će se u praksi pojavljivati slična tumačenja sudova, pa je, čini se, neophodno veoma ozbiljno pristupiti edukaciji u ovoj oblasti.

Prebacivanje tereta dokazivanja

Pravilo prebacivanja tereta dokazivanja jedno je od osnovnih načela u parnici koja se vodi povodom učinjene diskriminacije. Diskriminacija je specifičan fenomen koji je jako teško dokazati. Ovo se naročito može primeniti na diskriminaciju u oblasti rada, gde se ona vrši ili „u četiri oka“ (u praksi veoma retko postoje svedoci, dok se pisani dokumenti nešto češće mogu ponuditi kao dokazi) ili kao deo kontinuirane prikrivene diskriminatorne politike poslodavca. Poslodavac je taj koji odlučuje o prijemu u radni odnos, veoma često ima i diskreciono pravo odlučivanja o postojanju ili načinu realizacije različitih prava iz radnog odnosa (npr. poslodavac diskreciono odlučuje o fakultativnim otkaznim razlozima, o unapređenju zaposlenog, o korišćenju neplaćenog odsustva, o rasporedu radnog vremena i rasporedu korišćenja godišnjeg odmora, itd.). U većini ovih situacija teško je dokazati da li se poslodavac pri odlučivanju rukovodio potrebama procesa rada, ili nekim drugim (nedozvoljenim) motivima.

Upravo je zbog toga uvedeno prebacivanje tereta dokazivanja sa tužioca na tuženog. Ukoliko tužilac učini verovatnim da je do diskriminacije došlo, teret dokazivanja se prebacuje na tuženu stranu. Suština prebacivanja tereta dokazivanja je u sledećem – ne treba se dokazivati *van svake sumnje*, već je dovoljno da se samo *izazove sumnja kod suda*, da se nagovesti da je u pitanju radnja koja nije uobičajena i koja *može predstavljati kršenje zakona i diskriminaciju*. To je dovoljno da se teret dokazivanja prebaci na tuženu stranu.

Međutim, na osnovu podataka koji su dostupni o dosadašnjoj praksi sudova, ovaj princip se primenjuje tako što se dokazni postupak izvodi na istovetan način kao u opštoj parnici. Jedina razlika je u tome što se smatra da je dovoljno postići niži stepen ubeđenja suda (kada je reč o dokazima tužioca) da je do diskriminacije došlo – dakle, dovoljno je da se tako nešto učini vero-

vatnim. U situaciji kada pretežu dokazi druge strane, sud će smatrati da tužilac nije uspeo da „učini verovatnim“ postojanje diskriminacije. „Time se dokazivanje praktično svodi na isti postupak kao i u svakoj drugoj parnici – jedina razlika koja se pominje, u „stepenu ubeđenja“ suda, vrlo lako se može izgubiti u samom postupku. Tuženi sa druge strane, umesto da *dokaže* da nije postupio protivpravno, jednostavno ima zadatak da *ospori ili relativizuje* dokaze koje tužilac iznese. Ovakvo tumačenje nije ispravno. Na žrtvi je da izazove sumnju kod suda da neko postupanje zaista nije bilo po zakonu. Sud prebacivanjem tereta dokazivanja *ne prejudicira stvar i odluku u sporu*, već poziva onu stranu koja ima više mogućnosti za podnošenje dokaza i pobijanje tvrdnji, da iznese svoju odbranu.“ (Reljanović, 2012: 37)²⁰.

Testeri i postojanje diskriminacije na radu

Zakon o zabrani diskriminacije poznaje institut testera, i to je jako dobro normativno rešenje. Međutim, valjalo bi napomenuti da su testeri „mehanizam“ za lakše dokazivanje diskriminacije, a ne jedini indikator da li je do diskriminacije došlo. U već pomenutom slučaju iz Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956–12, sud je odbio tužbeni zahtev iz procesnih razloga zato što se Poverenica pozivala, između ostalog, i na diskriminaciju koju su prijavili testeri.²¹ Pre dva dobrovoljna izlaganja diskriminaciji oni Poverenicu nisu unapred obavestili o tome. Sudija je (nepravilno) zaključila da su time stvorene procesne pretpostavke za odbijanje tužbenog zahteva. Pri tome, sudija pravilno napominje da zbog procesnih nedostataka „na ovaj način pribavljeni podaci ne mogu biti relevantna dokazna građa“. Da li to međutim znači i da u navedenim slučajevima nema diskriminacije? Ovakav zaključak bio bi potpuno suprotan suštini zabrane diskriminisanja, zato što diskriminacija postoji bez obzira na procesne nedostatke. Do istog zaključka došao je i Apelacioni sud u već citiranoj drugostepenoj presudi Gž. br. 5012/2013, zaključivši da je diskriminacija izvršena već samim oglašavanjem kojim je neopravdano isklju-

²⁰ Precizan opis suštine prebacivanja tereta dokazivanja se može naći u stručnom radu Đukić (2012: 7); iako se odnosi na postupak zlostavljanja na radu, analogno se može primeniti i na postupke povodom diskriminacije.

²¹ Testeri su bili mladić i devojka koji su se, videvši oglas za posao koji je isključivao mogućnost zapošljavanja muškaraca u prodavnicama brze hrane, prijavili na dva mesta za taj posao. Oba puta je ishod bio isti, devojka je obavila razgovor za posao i rečeno joj je da može da radi, dok je mladić odbijen bez obrazloženja i bez obavljenog razgovora.

čena mogućnost konkurisanja za posao jednoj grupi (tzv. prethodna diskriminacija). Ovo je izuzetno važno rezonovanje Apelacionog suda. Naime, tester su samo jedno od dokaznih sredstava. Čak i kada se zbog procesnih nedostataka njihova aktivnost ne može upotrebiti kao dokazno sredstvo, to nije razlog za odbijanje tužbenog zahteva, već samo povod za izuzimanje njihove aktivnosti u tom svojstvu.

Od značaja je još jedno razjašnjenje u vezi konkretnog slučaja, koje se može i mora primeniti i ubuduće: bez obzira što se nisu prijavili Poverenici za zaštitu ravnopravnosti, tester su pretrpeli diskriminaciju²² i mogu tužiti diskriminatora. Njihova aktivnost kao testera neće biti uzeta u obzir u smislu dokaznog sredstva iz člana 46. Zakona o zabrani diskriminacije, ali su oni objektivno žrtve diskriminacije i kao takvi aktivno legitimisani da pokrenu parnicu povodom diskriminacije.

Preporuke za kvalitetniju primenu antidiskriminacionih propisa u oblasti rada

Iz prethodne analize može se zaključiti da postoji dosta problema u primeni antidiskriminacionih propisa prilikom diskriminacije u oblasti rada. To međutim ne znači da ne postoje i pozitivni aspekti njihovog donošenja i implementacije. Analiza je postavljena na kritici negativne prakse, ali je činjenica – koju naročito mogu potvrditi pružaoci besplatne pravne pomoći, a čini se i da posredno proističe iz redovnih izveštaja Poverenice za zaštitu ravnopravnosti – da je sistem zaštite od diskriminacije postavljen dosta kvalitetno. Nepravilnosti u primeni i tumačenju propisa na koje smo ukazali u tekstu, mogu se na neki način klasifikovati u dve grupe.

Sa jedne strane, u pitanju su problemi koji proističu iz nedovoljne upućenosti poslenika u pravosuđu u način funkcionisanja antidiskriminacionog sistema. Ova grupa problema jeste ozbiljna, ali bi se mogla lako otkloniti kroz proces permanentne edukacije nosilaca pravosudnih funkcija. Nažalost, sistemskoj obuci sudija se pridaje jako malo pažnje u ovoj oblasti – kako drugačije shvatiti činjenicu da je prvostepena nadležnost u sporovima povodom diskriminacije od 1. januara 2014. godine, a na osnovu izmena i dopuna

²² Preciznije, diskriminaciju je u konkretnom slučaju pretrpeo tester-mladić.

Zakona o uređenju sudova,²³ prešla sa osnovnih na više sudove? Dakle sva edukacija o ovim pitanjima, koja je u prethodnom periodu bila fokusirana na osnovne sudove, moraće sada da se realizuje ispočetka, ovoga puta za sudije viših sudova.

Druga grupa problema, koji nisu detaljnije analizirani u tekstu, ali su veoma značajni za mnoge sudske procese, pa i one koji se vode povodom diskriminacije, jesu sistemski, hronični nedostaci srpskog pravosuđa. Ovde se pre svega misli na faktičko nepostojanje hitnosti postupka, kao i na standarde dosuđivanja naknade nematerijalne štete uopšte, pa i žrtvama diskriminacije.²⁴

Treba verovati da će nadležni državni organi i institucije u skorije vreme prepoznati sve navedene situacije kao probleme koje bi trebalo hitno rešavati. Već bi se usklađivanjem postupanja sudova, kao i preciznijim uniformnim tumačenjem pojedinih standarda vezanih za diskriminaciju u oblasti rada, razrešio najveći broj pogrešnih tumačenja, lutanja i nedoumica, koja su prisutna u aktuelnoj praksi.

Literatura

CESID (2013) *Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji*. Beograd: CESID.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Službeni list SCG Međunarodni ugovori br. 9/2003.

Đukić, L. (2012) Pravna zaštita zbog zlostavljanja na radu (mobinga). *Referati Vrhovnog kasacionog suda br. 3/2012*.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori br. 7/1971.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori br. 7/1971.

Petrović, A. (2014) Problem razlikovanja diskriminacije i zlostavljanja na radu u pravnoj teoriji i praksi Republike Srbije. *Međunarodna znanstvena konferencija za doktorande i poslijedoktorande Jednakost i ljudska prava – ekonomska, radna i socijalna prava u EU*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku.

²³ Član 23. stav 1. tačka 7. Zakona o uređenju sudova, Službeni glasnik RS br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011 i 101/2013.

²⁴ Za detaljniju analizu ovih problema, videti: Reljanović, 2012: 37-38.

Petrović V. (ur.) (2014) *Ljudska prava u Srbiji 2013*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.

Petrušić, N., Ilić, G., Reljanović, M., Ćirić, J., Matić, M., Beker, K., Nenadić, S., Trninić, V. (2012) *Primena antidiskriminacionog zakonodavstva i krivičnopravna zaštita*. Beograd: udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.

Presuda Apelacionog suda u Beogradu GŽ. br. 5012/2013 od 19.07.2013. godine.

Presuda Evropskog suda pravde u slučaju C-407/98 (2000), Abrahamsson v Fogelqvist.

Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956–12 (2012)

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2013. godinu (2014) Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

Reljanović, M. (2009) Pojam pojedinih izvora međunarodnog prava i njihov položaj u pravnom sistemu Srbije. *Izbor sudske prakse*, 2, str. 5–12.

Reljanović, M. (2011) *Zabrana diskriminacije pri zapošljavanju kao međunarodno ljudsko pravo*. Doktorska disertacija. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.

Reljanović, M (2012a) Zakon o zabrani diskriminacije. *Pravni instruktor*, 30, str. 31–38.

Reljanović, M. (2012b) Međunarodna organizacija rada i zabrana diskriminacije pri zapošljavanju. *Strani pravni život*, 3, str. 80–94.

Underwood, K. (2003) Positive Discrimination. *Employment Law & Litigation*, 22, str. 1–3.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS br. 98/2006.

Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS br. 84/2004, 61/2005, 62/2006, 5/2009, 52/2011, 101/2011, 7/2012, 8/2013, 47/2013, 108/2013 i 6/2014.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS br. 36/2009 i 32/2013).

Zakon o radu, Službeni glasnik RS br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013.

Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS br. 104/2009.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS br. 33/2006.

Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Službeni glasnik RS br. 36/2010.

Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011 i 101/2013.

Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS br. 22/2009.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS br. 36/2009 i 88/2010).

Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina, Službeni list SRJ br. 11/2002, Službeni list SCG br. 1/2003 – Ustavna povelja i Službeni glasnik RS br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US).

Internet izvori

JAT osuđen zbog diskriminacije i zlostavljanja pilota (29.2.2012), Slobodna Evropa. Dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20120229/500/500.html?id=24499785>, stranici pristupljeno 20.5.2014.

Poznatov, M. (2013) *Diskriminacija – problem srpskog društva*. Dostupno na: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/4514-diskriminacija-problem-srpskog-drutva->, stranici pristupljeno 20.5.2014.

Presuda Pfajfer Aleksandra protiv JAT-a. Viši sud u Beogradu. Dostupno na: <http://www.bg.vi.sud.rs/lt/news/sluzba-za-odnose-sa-javnoscju/vesti-i-saopstenja/presuda-pfajfer-aleksandra-protiv-jat-a.html>, stranici pristupljeno 20.5.2014

MARIO RELJANOVIĆ

Implementation of Anti-Discrimination Legislation in the Sphere of Labor

The establishment of an anti-discrimination normative framework concluded with the adoption of Anti-discrimination Law in 2009. In the intervening five years since its implementation there has been various difficulties, doubts and misinterpretations in case law. This is particularly evident in the field of labor engagement, where discrimination is traditionally very common, and consequently there is a necessity for efficient protection of employees. The aim of this research is to analyze and resolve problems perceived in practice, to point out misinterpretations and misapplications of anti-discriminatory norms in general, particularly in the field of labor, and to suggest solutions that would lead in following years to a harmonization of practices and therefore better protection of workers exposed to discrimination. The article highlights good practices and experiences of free legal aid providers as important elements in understanding the peculiarities of court procedures regarding discrimination in the sphere of labor.

Key words: discrimination during employment, employment relations, jurisprudence, international law, labor disputes.

TEMIDA
Jun 2014, str. 115-134
ISSN: 1450-6637
DOI: 10.2298/TEM1402115B
Pregledni rad
Primljeno: 9.6.2014.
Odobreno za štampu: 21.7.2014.

Uticaj javnih politika na ekonomsko osnaživanje žena u Srbiji¹

MAJA BRANKOVIĆ ĐUNDIĆ*

Predmet rada su mogućnosti i načini na koje javne politike u Srbiji mogu uticati na ekonomsko osnaživanje žena. Rad se bavi pregledom društveno-istorijskih faktora koji su uticali na razvoj rodno-ekonomskih nejednakosti i ekonomski položaj žena u Srbiji. Kritički se preispituju strateški dokumenti i odabrane javne politike u Srbiji koje su usmerene na poboljšanje položaja žena sa rodnog aspekta i procenjuju se mogućnosti njihovog uticaja na promenu rodno-neravnopravnih društvenih odnosa.

Ključne reči: ekonomsko osnaživanje, javne politike, rodna ravnopravnost, strategije, žene, Srbija.

Uvod

Potreba za ekonomskim osnaživanjem globalno je prepoznata i opšte politički prihvaćena. Ekonomsko osnaživanje žena smatra se ključnim faktorom za promenu patrijarhalnih relacija i jačanje ženskih prava, a nemogućnost žena da imaju ravnopravan pristup ekonomskim resursima kao muškarci vidi se kao uzrok njihove podređene uloge u svim oblastima života (Bergman, 2005).

Feminizacija rada i konstantno povećanje broja žena koje učestvuju u radnoj snazi predstavljaju jednu od najznačajnijih tekovina 20. veka. Razvoj kapitalizma

¹ Tekst je deo istoimenog master rada, odbranjenog na ACIMSI Centru za rodne studije Univerziteta u Novom Sadu 28. maja 2014. godine pred komisijom u sastavu prof. dr Vladislava Petković Gordić (mentorka), prof. dr Svetlana Tomić i prof. dr Mirjana Dokmanović.

* MSc Maja Branković Đundić, Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova Vlade AP Vojvodine. E-mail: m.djundic@gmail.com.

i potreba za radnom snagom, a posebno Prvi i Drugi svetski rat imali su ogroman uticaj na ekonomski i društveni položaj žena. Ulazak na tržište rada i pristup javnoj sferi uticao je na promenu sveukupnog društvenog položaja žena.

Polazeći od stanovišta da su ekonomske neravnopravnosti najotpornije promenama onda kada predstavljaju istorijsku evoluciju podređenosti i kada su pojačane prethodnim državnim politikama i postojećim društvenim diskriminacijama (Kabeer, 2009: 12), u analizi njihovog mogućeg uticaja na unapređenje ekonomskog položaja žena u Srbiji smatram da je važno da se preispituju tri aspekta – koji su uzroci postojećih rodni neravnopravnosti, da li su kreatori javnih politika u mogućnosti da sagledaju i prepoznaju aktuelne rodne probleme i potrebe i u kojoj meri aktuelne javne politike doprinose njihovom prevazilaženju.

U radu analiziram u kojoj meri su rodne ekonomske nejednakosti žena i muškaraca u Srbiji istorijski poduprte prethodnim javnim politikama, koji su aktuelni rodni problemi u ekonomskom položaju žena i muškaraca u Srbiji i izazovi javnih politika da na njih odgovore. Društveno-istorijskim kontekstom bavim se kroz prikaz normativnih odredbi Srpskog građanskog zakonika (1844) koje su regulisale društveni položaj žena u Srbiji u periodu jednog veka i promenama koje su usledile u periodu socijalizma. Poseban deo rada posvećujem analizi tri osnovna strateška dokumenta – Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti², Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine³ i Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije⁴. Procenjujem da li aktuelne strategije ključne za ovu oblast prepoznaju rodne probleme u ovoj oblasti, na koji način tretiraju pitanje ženske ekonomske neravnopravnosti i u kojoj meri mogu da doprinesu ekonomskom osnaživanju žena.

² Sl. glasnik RS, br. 15/09.

³ Sl. glasnik RS, br. 37/2011.

⁴ Sl. glasnik RS, br. 60/2013.

Ekonomski položaj žena u društveno-istorijskom kontekstu Srbije

Period pre Drugog svetskog rata

Patrijarhalni obrasci diskriminacije žena predstavljaju jedan od temelja na kojima se konstituiše moderna Srbija. Brojne prepreke sa kojima se žene u Srbiji danas suočavaju i koje deluju nepovoljno na mogućnosti njihovog ekonomskog osnaživanja imaju izraženu istorijsku dimenziju i održavaju se pre svega kao rezultat patrijarhalnih normi običajnog prava, koje je u 19. veku bilo integrisano u pravni okvir Srbije.

Srpski građanski zakonik (1844) bio je prvi građanski zakonik u Srbiji i četvrti donet u Evropi. U mnogim oblastima društvenog života Zakonik je donosio modernizatorske ideje, a veliki broj njegovih odredbi bio je preuzet iz Austrijskog građanskog zakonika. Međutim, u delovima koji se odnose na prava žena, a naročito kada su u pitanju nasledna prava, izvršena su i najveća odstupanja u odnosu na austrijski uzor. Norme običajnog prava koje su uređivale odnose žena i muškaraca u Srbiji i suštinski određivale društveni položaj žena tadašnjeg doba, postale su norme građanskog prava, čime su postojeće neravnopravnosti dobile legalni okvir i uzdignute na nivo pravnih načela. U periodu jednog veka koliko je Zakonik bio na snazi (1844-1946) ove norme suštinske su uticale na položaj žena u Srbiji i mogućnosti njihovog društvenog napretka i emancipacije.

Diskriminacija žena u Zakoniku posebno je izražena kada su u pitanju poslovna sposobnost, položaj u bračnom i porodičnom pravu, nasledno pravo i položaj žena u zadruzi.

Prava žena u porodici, uključujući i pravo na nasleđivanje, Zakonik je uređivao u okviru glave koja se odnosi na prava i dužnosti roditelja i dece. Roditeljske dužnosti izdržavanja dece trajala su dokle god deca ne budu u stanju sama sebe da izdržavaju, kod muškaraca do 21 godine, a kod devojaka do udaje (Zakonik, član 117). Izlazak iz roditeljske vlasti maloletna devojka mogla je ostvariti udajom i time stupiti u odnos supružničkih prava, dužnosti supruga, njegove rodbine i zadruge (Zakonik, član 153).

Uprkos tome što su formalno imale pravo da stiču imovinu ili prihode, žene njome nisu mogle da raspolazu, već je imovinom raspolagao otac, muž ili muževljevi roditelji. Nasledna prava su takođe u potpunosti počivala na patrijarhalnim normama koje su prednost davale muškarcima. Nasledstvo umrlog dobijala su muška deca, odnosno potomci po muškoj liniji, pri čemu su otac i

braća umrlog u nasljeđivanju imali prednost u odnosu na majku i sestru, a ženska deca su mogla nasljeđivati jedino ukoliko nije bilo sinova i njihovih muških potomaka. Matrilinearni princip nasljeđivanja dolazio je u obzir tek nakon što se iscrpu očevi nasljednici do šestog kolena (Pantelić, 2011: 3). Udovice su posle smrti muža imale pravo na „udovički užitak“ – pravo uživanja imovine, ali ne i vlasništva nad njom.

U pogledu poslovne sposobnosti, žena je bila izjednačena sa „uma lišenima, raspikućama, propalicama“ i svima onima kojima je zabranjeno da upravljaju sopstvenim imanjem (Zakonik, član 920). Punovažnost pravnih poslova udate žene zavisila je od saglasnosti muža, a bez muževljevog odobrenja žena nije mogla da obavlja bilo kakvu službu (Zakonik, član 346). Položaj žene u bračnom i porodičnom pravu počiva na potpunoj potčinjenosti žene mužu i Zakonik jasno i detaljno propisuje da žena mora da sluša muža i ispunjava njegove naredbe (Zakonik, član 110).

U zadrugi, kao dominantnom obliku društvene i porodične organizacije, žena je takođe imala inferioran položaj. Ona nije smatrana članom zadruge što znači da nije mogla imati udeo u zadrugnoj svojini, niti je imala pravo na zakonsko nasljeđivanje umrlih zadrugara. Budući da se zadruga u ovom periodu nalazila u procesu snažne transformacije i raspada na inokosna domaćinstva, imovina kao resurs trajno je ostajala u rukama muškaraca što će temeljno odrediti nejednake početne pozicije žena i muškaraca i u značajnoj meri definisati rodni režim u Srbiji koji je i danas na snazi (Isić, 2006: 131).

U svakodnevici definisanoj patrijarhalnim normama pristup obrazovanju bio je znatno otežan, što se u dugom vremenskom periodu odrazilo na ekonomski položaj žena. U prvim decenijama 19. veka gotovo da nije bilo obrazovanih žena, a prvo plansko obrazovanje u Srbiji koje je počelo 1839. godine, prevashodno je bilo zasnovano na stipendiranju mladića da se školuju u inostranstvu. Iako je 1846. godine doneta posebna uredba o ženskim školama koja je predviđala šestogodišnje školovanje devojčica, u Srbiji dugo nije bila prihvaćena činjenica da ženska deca treba da se školuju (Matijević, 2010: 534-535).

Početkom 20. veka Srbija je imala svega 7% pismenih žena. U skladu sa ukorenjenim shvatanjem da ženskom detetu i nije potrebna škola, već da treba da bude angažovano u kući i domaćinstvu, devojčice su ređe upisivane u školu. U pogledu nepismenosti prema rezultatima popisa od 31. marta 1931. godine, u Srbiji je nepismeno bilo 56,4% žena starijih od 10 godina (Isić, 2006: 142; Gudac-Dodić, 2006: 47).

Ujednačavanje položaja u javnoj sferi žena i muškaraca u Srbiji i sprovođenje politika koje počivaju na ravnopravnosti žena i muškaraca započeto je tek nakon Drugog svetskog rata.

Društvene promene nakon Drugog svetskog rata i njihov uticaj na položaj žena

Ravnopravnost je bila jedna od osnovnih ideja i vrednosti društva koje se nakon Drugog svetskog rata uspostavljalo kao socijalističko, što je Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946. godine podignuto na nivo načela. Ustav je garantovao ravnopravnost u svim oblastima državnog, privrednog i društveno-političkog života, žene su dobile pravo glasa, a posebnim zakonima uređivane su nove vrste odnosa i obaveza u braku i prilikom razvoda braka, štatile su se potrebe majki, dojilja i trudnica, a 1960-ih godina i pravo na pobačaj je liberalizovano. Unapređeno je pravo na obrazovanje, kao i radna prava žena. Ustavom iz 1946. godine žene su imale pravo na jednaku zaradu kao i muškarci, kao i posebnu zaštitu u radnom odnosu (Ustav, 1946: član 24). Promenjena su i nasledna prava žena, a Zakon o nasleđivanju iz 1955. godine „je utemeljio i garantovao jednakost i ravnopravnost u pravu na nasleđivanje bez obzira na pol, ravnopravnost u pravu na nasleđivanje dece rođene u braku, ali i vanbračne dece“ (Gudac-Dodić, 2006: 38). U pogledu prava i obaveza prema deci, oba roditelja su bila dužna da se staraju o njihovom izdržavanju i vaspitavanju. Porodiljsko odsustvo trajalo je 90 dana, a za vreme njegovog trajanja majke su dobijale novčanu naknadu u visini redovnih primanja. Nakon isteka ovog perioda, u određenim slučajevima majkama je bilo omogućeno četvoročasovno radno vreme do navršene treće godine deteta i novčana naknada u visini 75% od ukupnih primanja. Ženama koje su dojile, omogućen je izlazak sa radnog mesta na svaka tri sata (Gudac-Dodić, 2006: 36-37).

U aktivnostima na emancipaciji žena i njihovom uvođenju u društveni život, koje su najintenzivnije bile nakon samog završetka Drugog svetskog rata, vodeću ulogu imao je Antifašistički front žena (AFŽ). AFŽ je doneo „iskustvo masovnog organizovanja žena“ i predstavljao „svojevrstu školu u kojoj su žene naučile da budu aktivne u javnom i političkom životu“ (Stojaković, 2007: 1). Ideje o ekonomskoj nezavisnosti i zapošljavanju žena bile su popularisane posebno u okviru prvog Petogodišnjeg plana razvitka narodne privrede. Posebne mere bile su sprovedene za opismenjivanje, kvalifikovanje i profesionalno usavršavanje radnica. U tom periodu došlo je do uključivanja žena u proizvodnju i organizovanja njihove edukacije za zanimanja u indu-

strij, a izgrađena su obdaništa i jaslice kao preduslov za izvođenje žena na tržište rada. Žene u seoskim područjima su podsticane na upisivanje u seoske radne zadruge u okviru kojih su takođe organizovani edukativni kursevi i otvarana su obdaništa (Stojaković, 2007).

Uvođenje obaveznog osnovnog obrazovanja u trajanju od osam godina 1952. godine uticalo je na porast posebno učenica koja su pohađala osnovne i srednje škole, a razvoj višeg i visokog školstva posle Drugog svetskog rata vremenom je doprineo povećanju broja visoko obrazovanih žena. Međutim, školovanje devojčica i devojaka obeleženo je segregacijom prema tradicionalno „ženskim“ zanimanjima. Pored gimnazija, devojke su najčešće upisivale škole koje su ih obrazovale za uslužne, zdravstvene, obrazovne i tekstilne profile. Ova tendencija ostala je stabilna, tako da je u periodu 1980-ih godina u uslužnim srednjim školama bilo 97,5% devojaka, u prosvetnim 86,6%, u tekstilnim 88,2%, prevodilačkim 84,8% i zdravstvenim 82,5% (Gudac-Dodić prema Božić, 2006: 52).

Ekonomska nezavisnost i zapošljavanje žena u posleratnom periodu bio je jedan od političkih prioriteta, koji je s jedne strane bio zasnovan na socijalističkoj ideologiji, a sa druge na potrebi da se što više ljudi uključi u obnovu zemlje nakon rata. Podsticano je „udarništvo“ žena koje su ulagale izuzetne napore kako bi dokazale svoje radne sposobnosti i posvećenost opštim narodnim ciljevima. Posebno su promovisane žene koje su učestvovalе u tradicionalno muškim zanimanjima, kao što su građevinarke, traktoristkinje, železničarke, a u manjem broju bilo ih je i u rudarstvu (Gudac-Dodić, 2006: 61). Iako su žene bile i negovateljice i učestvovalе u dobrovoljnom radu brige o deci i radničkoj klasi, nema podataka o učešću muškaraca u ovim aktivnostima koje su bile tradicionalno „ženske“. Ulazak žena na tržište rada i osvajanje „muških“ profesija, takođe ih nije oslobodila obaveza koje su imale u domaćinstvu, a na sastancima AFŽ-a moglo se čuti da žene dolaze umorne na posao jer obavljaju puno poslova oko dece i domaćinstva pre nego što stignu u preduzeće (Gudac-Dodić, 2006: 65). Promovisanje ženskog pregalaštva u teškim uslovima rada i ukidanje razlika između „ženskih“ i „muških“ zanimanja, koje je tadašnji sistem promovisao, nisu imala tendenciju da umanje razlike zasnovane na tradicionalnim rodnim ulogama, već više ukazuju da javne politike mobilishu i oslanjaju se na sveukupne ženske resurse kada je to potrebno. Već tokom 1950-ih godina, u slučaju pojave viška radne snage, prvenstveno su otpuštane trudnice, žene koje imaju decu i čiji su muževi zaposleni. Takođe je došlo i do ideološkog zaokreta u promovisanju tradicionalnih ženskih vredno-

sti i repatrijarhalizacije rodni uloga. Pored očigledne dvostruke opterećenosti žena i činjenice da su žene morale više da se dokazuju od muškaraca u svim poslovima, došlo je i do smanjenja državnih subvencija za dečje ustanove i do gašenja dela ovih institucija, a uvođenje relativno visokog dečjeg dodatka 1951. godine je uticalo na to da veliki broj žena napusti posao (Stojaković, 2007: 2). Zastupljenost žena na rukovodećim položajima koja je konstantno bila niža u odnosu na muškarce, takođe upućuje na to da patrijarhalne prepreke za političku participaciju žena nisu otklonjene, iako je u neposrednom posleratnom periodu njihovo učešće u političkom životu ideološki promovisano i Ustavom garantovano.

Zaposlenost žena, uprkos ovim merama, konstantno je rasla i u periodu od 1950-ih do 1990-ih godina 20. veka povećala se oko devet puta. Istovremeno sa povećanjem stope zaposlenosti, rasla je i stopa nezaposlenosti, a menjala se i struktura nezaposlenih – dok je u posleratnom periodu najviše nezaposlenih žena bilo među nekvalifikovanim radnicama, tokom 1990-ih najviše je bilo onih sa srednjim, višim i visokim obrazovanjem (Gudac-Dodić, 2006: 67-71).

Vidljivo je da su se promene u svakodnevnom životu žena i njihov društveni položaj menjali znatno sporije od ustavnih i zakonskih normi. Uprkos tome što je socijalizam donosio intenzivne promene društvenog položaja žena, naročito pravnog, obrazovnog i ekonomskog položaja, patrijarhalni rodni režim *de facto* se održao.

Izazovi u kreiranju i sprovođenju politika za ekonomsko osnaživanje žena u Srbiji

Različite teorije koje su se bavile pitanjem ekonomskog osnaživanja žena pokazale su da javne politike koje su usmerene ka rodnoj ravnopravnosti treba da prepoznaju da su neravnopravnosti na tržištu rada proizvod ukrštenih neravnopravnosti. Preduslov da bi javne politike pružile odgovore na rodne probleme je njihovo prepoznavanje i političko priznavanje. Osnovni indikatori tržišta rada i rodno osetljiva statistika, koja se u Srbiji razvija poslednjih nekoliko godina, omogućavaju nam da pratimo oblasti u kojima se rodni režimi održavaju.

Podaci upućuju na to da su žene u Srbiji, uprkos boljem obrazovnom nivou, i dalje prisutne u sektorima koji odgovaraju njihovim tradicionalnim

rodnim ulogama i koji su po pravilu manje plaćeni i vrednovani. Žene takođe imaju manje mogućnosti da se zaposle. Briga i staranje o zavisnim članovima domaćinstva su razlozi koji utiču na mogućnost žena da se radno angažuju, ali i jedan od faktora koji utiče na mogućnost napredovanja i proizvodi razlike u zaradama zaposlenih žena i muškaraca. Žene su, takođe, većina neplaćene radne snage, kao i onih koji su neformalno zaposleni. Preduzetništvo i samozapošljavanje su još uvek sektori u kojima su žene manje prisutne i u kojima ne vide rešenje za unapređenje svog ekonomskog položaja. Izazov za javne politike još uvek ostaje podsticanje istraživanja i prikupljanja podataka o rodnim problemima višestruko marginalizovanih grupa žena (Avlijaš i dr., 2013; RSZ-Anketa o radnoj snazi, 2013; RZS-Žene i muškarci u Srbiji, 2011).

Nekoliko značajnih studija, koje su u prethodnom periodu sprovedene i bave se položajem žena na tržištu rada u Srbiji, dele zajedničke zaključke da, iako je normativni okvir⁵ u Republici Srbiji unapređen donošenjem niza zakona koji regulišu društveni položaj žene i položaj u sferi rada, postojanje ovih zakona još uvek nije uspeo da promeni neravnoopravan položaj žena i muškaraca, kao ni da suzbije diskriminaciju sa kojom se žene u Srbiji suočavaju u različitim oblastima života, a posebno u sferi rada i zapošljavanja (Nikolić-Ristanović i dr., 2012: 55). Uprkos trendu da se položaj žena unapredi u različitim oblastima društvenog života, pored neujednačenosti i neusklađenosti zakonskog okvira, kao poseban problem uočava se nedostatak efikasnih mehanizama za implementaciju normativnog okvira, kao i mehanizama za praćenje sprovođenja zakonskih rešenja u praksi (Babović, 2007: 15-16).

Pored normativnog okvira, u periodu posle 2000. godine u Srbiji je donet niz strateških dokumenata u kojima su žene označene kao posebno ranjiva grupa. Imajući u vidu karakteristike položaja žena u Srbiji, posebno značajne dokumente za njihovo ekonomsko osnaživanje predstavljaju Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti sa

⁵ Ravnopravnost žena i muškaraca i politika jednakih mogućnosti garantovani su Ustavom Republike Srbije (član 15), kao i zabrana diskriminacije, a Ustav između ostalog omogućava sprovođenje posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su u suštinski neravnomopravnom položaju u odnosu na druge građane Republike Srbije (član 21). Ustav takođe garantuje pravo na rad i slobodan izbor rada i utvrđuje uslove rada (član 60). Najvažniji zakoni koji uređuju prava i uslove u pogledu ravnopravnosti, zabrane diskriminacije, radnih prava i tržišta rada su Zakon o ravnopravnosti polova, Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o radu Republike Srbije, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu.

pratećim Akcionim planom (2010-2015), Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020 i Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije.

Strategije predstavljaju javne praktične politike koje sprovodi vladino telo koje ima zakonska i finansijska ovlašćenja da to čini, a čiji je cilj da odgovore na praktične potrebe i probleme društva ili društvenih grupa (Jang, Kvin, 2002: 5-6). U narednom delu analiziraću u kojoj meri pomenute strategije prepoznaju i odgovaraju na rodno ekonomske probleme i potrebe žena u Srbiji.

*Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena
i unapređivanje rodne ravnopravnosti*

Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 2009. godine, za njene donosiocce predstavlja prekretnicu u javnoj politici prema ženama. Strategija je „krovni“ dokument koji treba da omogući primenu ustavnog načela ravnopravnosti i odražava opredeljenost države da vodi politiku sa ciljem eliminisanja diskriminacije žena, poboljšanja njihovog položaja i integrisanja principa rodne ravnopravnosti u sve institucije sistema. Sprovođenje ove strategije treba da dovede do dubinske i trajne transformacije rodnih odnosa u Republici Srbiji, a oblasti koje se smatraju ključnim za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti su oblast kreiranja politika i donošenja odluka, oblast ekonomije, obrazovanja, zdravlja, nasilja nad ženama, kao i pitanja sredstava javnog infomisanja i javnog mnjenja. Strategija je usmerena isključivo na žene, a žene iz marginalizovanih društvenih grupa identifikovane su kao posebno ranjiva kategorija.

Princip ekonomske efikasnosti i društvenog razvoja, koji se ostvaruje sprovođenjem politike rodne ravnopravnosti, ima centralni značaj u Strategiji. Ovaj diskurs koji je karakterističan za razvojne politike može se pratiti kroz celu Strategiju, a posebno se ogleda u uspostavljanju uzročno-posledične veze između poboljšanja položaja žena na tržištu rada i ukupnog privrednog razvoja. Oslanjanje Strategije na razvojne politike upućuje na zaključak da je njena transformativnost uslovljena političkim kontekstom u kom je usvojena, u okviru kog je bilo još uvek neophodno opravdavati potrebu za unapređenjem rodne ravnopravnosti.

Ekonomska ravnopravnost žena i muškaraca smatra se neophodnim preduslovom za postizanje ravnoteže u opštim odnosima žena i muškaraca, a uslovi i mogućnost za ekonomsku samostalnost žena smatraju se predu-

slovom za realizaciju svih drugih mera koje treba da doprinesu ravnopravnosti (Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, 2009: 23).

Pored toga što su u Strategiji identifikovani ključni problemi žena na tržištu rada i prepreke njihovom zapošljavanju i samozapošljavanju, takođe je istaknut uticaj strukturnih prilagođavanja mikro i makro ekonomije na mogućnosti upošljivosti žena. Smanjenje zaštitne uloge države i restrikcije budžeta, posebno kada je u pitanju smanjenje izdvajanja za zdravstvo i obrazovanje, sužavanje prava vezanih za porodijsko odsustvo, dečiju zaštitu i penzije naglašeni su kao faktori koji utiču na feminizaciju siromaštva. Neplaćeni ženski rad i „konflikt uloga“ porodice i posla istaknuti su isto tako kao ograničenje ženama da učestvuju na tržištu rada (Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, 2009: 22-23).

Poboljšanje ekonomskog položaja žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti zasnovano je na četiri pojedinačna cilja koji se odnose na stvaranje sistemskih preduslova za politiku jednakih mogućnosti u ekonomiji, podsticanje zapošljavanja, ženskog preduzetništva i samozapošljavanja, smanjivanje ekonomskih nejednakosti koje su posledica višestruke diskriminacije i jačanje kapaciteta svih aktera u privredi i društvu za otklanjanje rodne diskriminacije i bolje korišćenje ženskih resursa.

Potreba za preispitivanjem javnih politika i postojećeg zakonodavstva i njihovih efekata na položaj žena na tržištu rada smatra se sistemskim preduslovom za politiku jednakih mogućnosti u ekonomiji, a metode uvođenja principa rodne ravnopravnosti u javne politike i rodno budžetiranje označene su kao „suštinski doprinos politici jednakih mogućnosti“.

Takođe je značajno identifikovanje neplaćenog kućnog rada kao ograničenja ženama za učešće na tržištu rada i shodno tome planirane su aktivnosti za podsticanje muškaraca da podjednako učestvuju u ispunjavanju porodičnih obaveza, kao i obezbeđivanje pristupačnih usluga u javnoj sferi i osnivanje privatnih službi koje bi rasteretile žene od porodičnih obaveza i brige o zavisnim članovima domaćinstva.

Iako su žene iz marginalizovanih društvenih grupa identifikovane kao posebno ranjiva grupa, posledice koje nedostatak informacija o rodnim problemima i osobenostima ovih grupa ima na kreiranje javnih politika u Srbiji evidentno je i u samoj Strategiji. Planirane aktivnosti su veoma uopštene, a višestruke i ranjive grupe se posmatraju homogeno. U okviru ovog cilja planirane su dve aktivnosti – usvajanje i primena posebnih mera za podsticanje

nje zapošljavanja, preduzetništva i samozapošljavanja namenjenih ženama iz višestruko marginalizovanih grupa i izrada posebnih programa ekonomskog osnaživanja seoskih žena i Romkinja (Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, 2009: 29).

Potencijalno ograničenje u efektivnom sprovođenju pojedinačnog cilja koji se odnosi na podsticanje zapošljavanja, ženskog preduzetništva i samozapošljavanja, takođe može da predstavlja nemogućnost da se identifikuju problemi koji ograničavaju veće učešće žena u zaposlenosti, samozaposlenosti i preduzetništvu. Ovaj cilj, kao i planirane aktivnosti zasnovane su na „instrumentalističkom“ pristupu koji je bio karakterističan za razvojne politike koje su se sprovodile u okviru koncepta *Žene u razvoju* (Razavi, Miller, 1995: 6-8). Iako je istaknuto da je potrebno raditi na stvaranju uslova za zapošljavanje, samozapošljavanje i preduzetništvo žena, uslovi se ovde izjednačavaju sa resursima, dok se stvaranje mogućnosti da se datim resursima pristupi ne uzima dovoljno u obzir, niti se uočava potreba da se preispitaju dosadašnja ograničenja ženama da date resurse koriste. Iskustva u sprovođenju sličnih programa ukazala su na postojanje brojnih faktora koji ograničavaju bavljenje žena preduzetništvom, a koji nisu nužno uslovljeni raspolaganjem finansijskim sredstvima za pokretanje sopstvenog biznisa. Takođe, sredstva koja se izdvajaju za ove programe daleko su manja u odnosu na fondove koji su namenjeni opštoj populaciji i, generalno, veoma malo doprinose da se početne nejednake pozicije žena i muškaraca u preduzetništvu prevaziđu (Branković-Đunđić, Ileš, Božanić, 2009).

Potencijal ove Strategije da utiče na stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce nalazi se u njenoj usmerenosti na različite oblasti u kojima je položaj žena deprivilegovan i čije ukupno sprovođenje može da doprinese promeni neravnopravnih društvenih odnosa. Imajući u vidu da je za ekonomsko i drugo osnaživanje žena ključna transformacija normi i svesti o tradicionalnim ulogama žena i muškaraca i preraspodela moći, oblasti u Strategiji koje se odnose na odlučivanje i obrazovanje posebno su značajne. U oblasti odlučivanja iskazana je potreba da se istraže uzroci neravnomerne zastupljenosti žena u donošenju odluka i na osnovu nalaza planirano je kreiranje posebnih mera za ravnomernu zastupljenost oba pola na mestima odlučivanja. Takođe su značajne posebne aktivnosti usmerene na podizanje svesti ranjivih grupa žena o sopstvenim pravima i faktorima neravnopravnosti. U oblasti Strategije koja se odnosi na ostvarivanje rodne ravnopravnosti u obrazovanju, značajno je što je integrisanje rodne perspektive u obrazovanje poseban cilj, kao i pre-

poznavanje uticaja koje patrijarhalni obrasci i stereotipni sadržaji o rodnim ulogama u obrazovanju imaju na ukupne društvene promene u oblasti rodne ravnopravnosti (Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti: 35-36).

Ukupno oslanjanje Strategije na diskurs razvojnih politika uticalo je na to da u prvom planu bude brži, ravnomerniji i efikasniji društveni i ekonomski razvoj, doprinos modernizaciji i evropeizaciji države i mogućnost za adekvatnim korišćenjem ženskih ljudskih resursa. Na osnovu ovoga može se zaključiti da je Strategija doneta u periodu kada je još uvek bilo potrebno obrazlagati i pregovarati o rodnoj ravnopravnosti od koje će dobiti imati društvo u celini, a ne kao o elementarnom ljudskom pravu koje se država potpisivanjem brojnih međunarodnih dokumenata, kao i samim Ustavom obavezala da poštuje i sprovodi. Primena ovakvog diskursa, dovodi do toga da se odgovornost države kao garanta ženskih ljudskih prava pomera na žene kao odgovorne aktere za ekonomski i društveni razvoj. Iskustva takođe pokazuju da bez prevazilaženja osnovnih ograničenja u pristupu tržištu, koje su posledica duboko ukorenjenih neravnopravnosti koje se reprodukuju u javnim politikama, a ne nedostatka resursa, ravnopravno društveno učešće ne može biti ostvareno. Iako je nepovoljan ekonomski položaj uzrok podređenosti žena u mnogim oblastima života, iskustva u sprovođenju razvojnih politika pokazala su da učešće žena na tržištu rada ne znači da će se povećati i njihova ekonomska i druga autonomija, kao ni društvena moć. Danas je, među teoretičarima koji se bave uticajem razvojnih politika na položaj žena, rasprostranjeno shvatanje da, iako korišćenje ženskih resursa doprinosi ekonomskom razvoju i uvećava ekonomski rast, ekonomski rast i razvoj ne vode nužno i povećanju rodne ravnopravnosti.⁶

Rodna podela rada i odgovornost žena za neplaćeni rad, kao i druge prateće neravnopravnosti u pristupu resursima i mogućnostima, prepoznate su u okviru oblasti Strategije koja se odnosi na poboljšanje ekonomskog položaja žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti, ali im nije dato centralno mesto. Nejednaki odnosi moći žena i muškaraca u domaćinstvu i zajednici, koji utiču na mogućnost donošenja odluka i predstavljaju značajan faktor za žensku ekonomsku participaciju, nisu posebno naglašeni.

Očigledan je nedostatak analize postojećih javnih politika i njihovog uticaja na reprodukciju patrijarhalnih obrazaca, što može u krajnjem ishodu da

⁶ Vidi, na primer, Beneira, L. (1995), Razavi, S, Miller, C. (1995), Bradshaw, S. i dr. (2013).

utiče na cilj Strategije da bude prekretnica u javnoj politici prema ženama i da transformiše rodne odnose u Srbiji. Iako je veoma značajno da su metode uvođenja rodne ravnopravnosti i rodnog budžetiranja istaknute kao ključne za transformaciju rodnih pitanja u okviru javnih politika, njihovo sprovođenje pre izrade ove Strategije uticalo je na to da većina aktivnosti u okviru ovog dela Strategije bude zasnovana na proširivanju već postojećeg okvira javnih politika „dodavanjem žena“.

Osnovni utisak o transformativnoj prirodi ove Strategije je da je ona prevashodno zasnovana na namerama da rodna ravnopravnost postane relevantno političko pitanje u Srbiji, a ne na odluci da se javne politike transformišu u pravcu rodne ravnopravnosti. Ovakav politički koncept uticao je i na sprovođenje Strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti. Osim Uprave za rodnu ravnopravnost, koja je i inicirala izradu ove Strategije, i koja je u skladu sa mogućnostima sporadično sprovodila neke od aktivnosti, prevashodno uz podršku stranih donatora, u većini sektorskih politika Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti nije implementirana (Uprava za rodnu ravnopravnost, 2013: 3).

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine

Iako većina mera iz Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti nije sprovedena, njeno usvajanje doprinelo je da u drugim strateškim dokumentima koji se odnose na zapošljavanje i diskriminaciju, žene budu prepoznate kao posebna kategorija i da budu kreirane posebne mere za smanjenje neravnopravnosti između žena i muškaraca.

U Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period 2011-2020. godine žene su označene kao najveća ranjiva grupa na tržištu rada Republike Srbije i uočena je potreba da se utvrde dodatni faktori ranjivosti, budući da su zbog svoje brojnosti žene ujedno i najheterogenija ranjiva grupa na tržištu rada. U odnosu na Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti, u Strategiji zapošljavanja posebni programi za žene se ne vide kao efikasno rešenje, prevashodno stoga što „generalno targetiranje žena kao grupe najčešće nije najbolja politika zbog svoje nepreciznosti“ (Nacionalna strategija zapošljavanja, 2011: 39).

Posebne mere za unapređenje rodne ravnopravnosti žena i muškaraca, međutim, nisu definisane, već je u Strategiju integrisan deo aktivnosti iz Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravno-

pravnosti koje se odnose na poboljšanje ekonomskog položaja žena i ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Iz Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti prihvaćena je i ideja da bi suštinski doprinos sprovođenju politika jednakih mogućnosti predstavljala izmena u načinu raspodele sredstava i javne potrošnje, jer ta raspodela ima različit učinak na muškarce i na žene. Uočena je i potreba da se raspodela javnih troškova restruktuiru i preusmeri tako da se unaprede ekonomske mogućnosti žena i njihov ravnopravan pristup resursima (Nacionalna strategija zapošljavanja, 2011: 43).

Strategija predviđa da će smanjenje zaposlenosti u javnom sektoru koje se očekuje u narednom periodu posebno pogoditi žene. Nemogućnost da se usklade porodične i poslovne obaveze žena vidi se kao jedna od prepreka za njihovo zapošljavanje naročito u privatnom sektoru. Uprkos ovome, Strategija zapošljavanja ne predviđa mere koje bi uticale na rasterećenje žena od nege i brige o zavisnim članovima domaćinstva, obezbeđivanjem ovih usluga u javnom sektoru. Primena fleksibilnih oblika rada vidi se ne samo kao rešenje za prevazilaženje ovog problema, već i kao mera koja će podstaći natalitet (Nacionalna strategija zapošljavanja, 2011: 43-44).

Na ovaj način Strategija zapošljavanja nije usmerena na transformaciju postojećih rodni režima koji ograničavaju žensku ekonomsku participaciju, već predviđa mere koje treba da omoguće ženama da se prilagode postojećem patrijarhalnom poretku i pored poslova u reproduktivnoj, obavljaju i poslove u produktivnoj sferi.

Kada je u pitanju praćenje primene Strategije, rodna perspektiva dosledno je izostala u svim ciljevima i indikatorima za merenje uspešnosti njenog sprovođenja. Aktivnosti koje su preuzete iz Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti takođe nisu integrisane u Nacionalni akcioni plan koji je osnovni instrument sprovođenja Strategije.

Iako je u samom tekstu Strategije naglašeno da su žene najheterogenija ranjiva grupa na tržištu rada i da u svim teže zapošljivim kategorijama⁷ čine većinu, u Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja nisu planirane aktivnosti kojima bi se utvrdili faktori koji doprinose njihovoj ranjivosti, kao ni aktivnosti kojima bi se odgovorilo na ukrštene i višestruke faktore koji otežavaju

⁷ Pored žena u teže zapošljive grupe su ubrojana dugoročno nezaposlena lica odnosno lica koja su nezaposlena duže od 12 meseci, nezaposleni bez kvalifikacija ili niskokvalifikovani, mladi do 30 godina života, višak zaposlenih i stariji od 50 godina života, ruralno stanovništvo, osobe sa invaliditetom, Romi, korisnici novčane socijalne pomoći.

zapošljavanje različitih grupa žena. Kao i druge teže zapošljive kategorije stanovništva, žene imaju prioritet prilikom uključivanja u pojedine mere politike aktivnog zapošljavanja. Planirano je da se deo mera sprovodi kroz lokalne akcione planove pokretanjem posebnih programa u onim oblastima u kojima su žene u nepovoljnijoj situaciji u odnosu na muškarce. Na taj način je lokalnim samoupravama ostavljeno da utvrđuju rodne probleme i kreiraju mere za njihovo prevazilaženje.

Aktivnosti u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja 2011-2020 i Nacionalnom akcionom planu zapošljavanja u velikoj meri su zasnovane na prethodno sprovedenim merama politike aktivnog zapošljavanja koje sprovode lokalne filijale Nacionalne službe za zapošljavanje. Statistike nezaposlenosti koje vodi Nacionalna služba za zapošljavanje ukazuju da sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja u periodu od 2005. do 2013. godine nije doprinelo smanjenju razlika u nezaposlenosti žena i muškaraca, već su žene stabilna većina⁸, sa nezaposlenošću koja se kreće od 51-54% (Nacionalna služba za zapošljavanje – Mesečni statistički bilten br. 136, 2013).

Ukoliko se pored ovih podataka uzme u obzir da su žene i većina među radno neaktivnim licima, odnosno onima koji ne traže zaposlenje i nisu prijavljeni na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje, većina u sektoru neformalne ekonomije, kao i da je stopa njihove nezaposlenosti veća, a stopa zaposlenosti manja u odnosu na muškarce, zapažam da je neophodno da se efikasnost postojećih mera aktivnog zapošljavanja preispita sa aspekta njihovog doprinosa u prevazilaženju rodni problema koji su evidentno prisutni i stabilni u politici zapošljavanja.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije predstavlja još jedan instrument javne politike koji treba da doprinese implementaciji antidiskriminacionih zakona radi sprečavanja i smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije prema određenim društvenim grupama. Žene su označene kao

⁸ Od 2005. do 2009. godine žene su činile 54% nezaposlenih na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje. Postepeno smanjenje razlika u nezaposlenosti žena i muškaraca koje se može pratiti od 2009. godine je posledica povećanja broja nezaposlenih muškaraca, a ne rezultat povećane zaposlenosti žena. Naime, ekonomska kriza više je pogodila privatni sektor u kom su muškarci više zastupljeni, te je došlo i do povećanja njihovog broja na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje.

osetljiva društvena grupa prema kojoj se ispoljava društvena netolerancija. Ova Strategija je značajna stoga što prepoznaje da su negativne posledice strukturalne i indirektne diskriminacije žena vidljive i u javnoj i u privatnoj sferi, a kao jedan od razloga za opstanak diskriminacije prema ženama vidi se i nepotpuno sprovođenje zakona, usvojenih strategija i akcionih planova. Kao faktički razlog diskriminacije, u Strategiji se identifikuju tradicionalni, patrijarhalni stavovi i stereotipi o rodnim ulogama žena i muškaraca u porodici i široj zajednici. Takođe je prepoznata višestruka ranjivost žena, koje su diskriminirane i na osnovu roda, kao i na osnovu drugih svojstava (posebno diskriminacija Romkinja, žena sa invaliditetom, samohranih majki, izbeglih i interno raseljenih, starijih žena, žena žrtava nasilja, žena drugačije seksualne orijentacije i drugih). Značajno je što se promena tradicionalnog, patrijarhalnog stereotipa o rodnim ulogama i ukidanje diskriminatornih praksi prema ženama, a naročito prema višestruko ranjivim ženama, vidi kao preduslov i opšti cilj sprovođenja svih drugih mera (Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, 2013: 36). Sa aspekta smanjenja diskriminacije koja može da doprinese ekonomskom osnaživanju žena, u okviru posebnih ciljeva prepoznate su diskriminatorne prakse koje u prethodnim dokumentima nisu posebno istaknute, niti su planirane posebne mere za njihovo iskorenjivanje.

U oblasti rada i zapošljavanja, uočena je potreba da se dosledno koriste instrumenti antidiskriminacionih politika i mera koje su usmerene na podsticanje zapošljavanja žena, kao i praćenje i evaluacija njihovih efekata, ukidanje razlike u zaradama između žena i muškaraca, diskriminišući postupci prilikom zapošljavanja i diskriminišući uslovi rada, uključujući i seksualno uznemiravanje i ucenjivanje (Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, 2013: 37).

Poseban cilj odnosi se na privatni i porodični život, koji je zasnovan na promeni tradicionalnih, patrijarhalnih stereotipa o rodnim ulogama žena i muškaraca u porodici i široj zajednici i ukidanje običaja i drugih praksi utemeljenih na ideji o podređenosti jednog pola. Značajno je što ovaj cilj predviđa sprovođenje zajedničke odgovornosti oba roditelja u odgajanju i vaspitanju dece i unapređenje postojećih i uvođenje novih usluga javnog sektora koje omogućavaju usklađivanje porodičnih i radnih obaveza (Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, 2013: 38).

Takođe je značajna činjenica da su aktivnosti koje se navode u okviru Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti u oblasti obrazovanja integrisane i u ovu Strategiju. Na ovaj način obezbeđen je integralni pristup u prepoznavanju i rešavanju specifičnih rod-

nih problema. Ove mere odnose se na uključivanje sadržaja o neprihvatljivosti svih oblika diskriminacije žena, uključujući i rodne stereotipe, u kurikulum za osnovno, srednješkolsko i visoko obrazovanje; kreiranje inkluzivne politike u obrazovnom sistemu za devojke i devojčice, posebno višestruko ugrožene i one koje napuštaju redovni obrazovni sistem zbog rane udaje ili trudnoće; kreiranje afirmativnih mera za smanjenje polne segregacije u izboru obrazovnih profila itd. (Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, 2013: 37).

Zaključak

Uzimajući u obzir sve faktore koji utiču na mogućnosti žena da povećaju ekonomsku autonomiju i ravnopravno učestvuju u ekonomskim aktivnostima, ekonomsko osnaživanje ne može se posmatrati kao posebna politika, već je uslovljena promenama u drugim sektorskim politikama. Transformativna priroda javnih politika je moguća jedino ukoliko postoji svest o potrebi da se ukupni politički procesi preispitaju sa aspekta njihovog uticaja na različite društvene grupe žena i muškaraca.

Osnovni rodni problemi koji utiču na mogućnosti ekonomskog osnaživanja žena u Srbiji istorijski su podržani i rezultat su normi, običaja i patrijarhalnih obrazaca koji su u 19. veku pravno utemeljeni u Srpskom građanskom zakoniku iz 1844. godine. Period socijalizma imao je dvojak uticaj na ekonomski položaj žena. Izgradnja i obnova zemlje nakon Drugog svetskog rata oslanjala se na ženske resurse, a ideologija ravnopravnosti je dobila normativni okvir. Socijalizam je pozitivno uticao na promene društvenog položaja žena, posebno u oblasti obrazovanja i učešća na tržištu rada, ali se patrijarhalni rodni režim *de facto* održao. Aktuelni podaci o položaju žena u sferi ekonomije pokazuju da ovaj režim opstaje uprkos postojanju normativnog okvira koji promovise politiku ravnopravnosti.

Tri osnovna strateška dokumenta koja su analizirana, ekonomsko osnaživanje žena vide kao značajno pitanje. Osnovni utisak o prirodi Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti je da je njena transformativnost ograničena oslanjanjem na koncept razvojnih politika koji je napušten 1990-ih godina, na šta je verovatno uticao politički kontekst u kom je usvojena, a u okviru kog je još uvek bilo neophodno opravdavati potrebu za unapređenjem rodne ravnopravnosti. U tom smislu ona je prevashodno zasnovana na namerama da rodna ravnopravnost postane rele-

vantno političko pitanje u Srbiji, a ne na odluci da se javne politike transformišu u pravcu rodne ravnopravnosti. Ovakav politički koncept uticao je i na sprovođenje ove strategije i doveo do toga da u većini sektorskih politika ona nije implementirana.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine prepoznaje višestruke ranjivosti žena, rodne uloge i neplaćeni ženski rad kao otežavajuće faktore za žensku ekonomsku participaciju, ali ne predviđa nijednu meru koja bi uticala na njihovu transformaciju.

U odnosu na prethodno pomenute instrumente javnih politika, Nacionalna strategija prevencije i zaštite od diskriminacije predstavlja značajan napredak u razumevanju suštine podređenosti žena u Srbiji i merama koje je potrebno sprovesti. Značaj ove strategije je u tome što promenu tradicionalnog, patrijarhalnog stereotipa o rodnim ulogama i ukidanje diskriminatornih praksi prema ženama, a naročito prema višestruko ranjivim ženama, vidi kao preduslov i opšti cilj sprovođenja svih drugih mera.

Zaključak ove Strategije odgovara tezi da ekonomsko osnaživanje žena nije moguće bez promene ukorenjenog društvenog shvatanja o rodnoj ulozi žene u privatnoj i javnoj sferi i transformacije javnih politika koje ove režime održavaju.

Literatura

Anketa o radnoj snazi, 2013 – Bilten 578 (2014) Beograd: Republički zavod za statistiku.

Avlijaš, S. Ivanović, N., Vladislavljević, M., Vujić, S. (2013) *Gender Pay Gap in the Western Balkan Countries: Evidence From Serbia, Montenegro and Macedonia*. Belgrade: FREN – Foundation for the Advancement of Economics.

Babović, M. (2007) *Položaj žene na tržištu rada u Srbiji*. Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Beneira, L. (1995) Towards a Greater Integration of Gender in Economics. *World Development*, 11, str. 1839-1850.

Bergman, B. (2005) *The Economic Emergence of Women*. New York: Palgrave Macmillan.

Branković Đundić, M., Ileš, M., Božanić, D. (2009) *Ka politici rodnog budžetiranja u Vojvodini*. Novi Sad: Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova.

Gudac-Dodić, V. (2006) Položaj žene u Srbiji (1945–2000). *Biblioteka Helsinške SVESKE Žene i deca. 4. Srbija u modernizacijskim procesima XIX i XX veka*, 23, str 33-130.

Isić, M. (2006) Dete i žena na selu u Srbiji između dva svetska rata. *Biblioteka Helsinške SVESKE Žene i deca. 4. Srbija u modernizacijskim procesima XIX i XX veka*, 23, str. 131-159.

Kabeer, N. (2009) *Women's Economic Empowerment: Key Issues and Policy Options*. Sussex: Institute of Development Studies.

Nezaposlenost i zapošljavanje u Republici Srbiji - Mesečni statistički bilten br.136 (2013). Beograd: Nacionalna služba za zapošljavanje.

Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, Službeni glasnik RS, br. 15/09.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine, Službeni glasnik RS, br. 37/2011.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 40/2013.

Stojaković, G. (2007) *AFŽ – Iskustvo masovnog organizovanja žena*. Novi Sad: Antifašistički front žena Vojvodine: 1942-1953.

Žene i muškarci u Srbiji 2011 (2011). Beograd: Republički zavod za statistiku.

Internet izvori

Bradshaw, S. i dr. (2013) Women's Role in Economic Development: Overcoming the constraints, Sustainable Development Solution Network – A Global Initiative for the United Nations, 20 May 2013, dostupno na <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/130520-Women-Economic-Development-Paper-for-HLP.pdf>, stranici pristupljeno 10.7.2014.

Izveštaj druge faze sprovođenja NAP-a (2013) Uprava za rodnu ravnopravnost, dostupno na http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Izvestaji_Uprave/Nov_Completion_Report_NAP_IJanuary_2013.pdf, stranici pristupljeno 7.6.2014.

Jang, O., Kvin, L. (2002) *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, Beogradska otvorena škola, dostupno na <http://www.bos.rs/materijali/vodic.pdf>, stranici pristupljeno 5.6.2014.

Matijević, N. (2010) Žene – obrazovanjem do elite: Situacija u Srbiji u XIX veku (osvrst na knjigu Lj. Trgovčević „Planirana elita”), dostupno na <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2011/09/29-Nikolina-Matijevi%C4%87-%C5%BDENE-OBRAZOVANJE-DO-ELITE-Situacija-u-Srbiji-u-XIX-veku.pdf>, stranici pristupljeno 22.5.2013.

Nikolić Ristanović V. i dr. (2012) Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji, Beograd dostupno na <http://www.vds.org.rs/File/Diskriminacija%20zena%202012.pdf>, stranici pristupljeno 22.5.2014.

Pantelić. I., Neki aspekti položaja žena u Kraljevini Jugoslaviji, dostupno na <http://www.knjizenstvo.rs/magazine.php?text=17>, stranici pristupljeno 22.6.2013.

Razavi, S., Miller, C. (1995) From WID to GAD: Conceptual Shift in the Women and Development Discourse, United Nations Research Institute for Social Development – United Nations Development Programme, dostupno na [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/D9C3FCA78D3DB32E80256B67005B6AB5/\\$file/opb1.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/D9C3FCA78D3DB32E80256B67005B6AB5/$file/opb1.pdf), stranici pristupljeno 10.7.2014.

Srpski građanski zakonik (1844) dostupno na <http://www.overa.rs/gradanski-zakonik-kraljevine-srbije-1844-god-sa-kasnijim-izmenama.html>, stranici pristupljeno 10.7.2014.

Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 1946, dostupno na http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/ustav_fnrj.html, stranici pristupljeno 22.6.2014.

MAJA BRANKOVIĆ ĐUNDIĆ

The Impact of Public Policies on Economic Empowerment of Women in Serbia

The subject of this article is the possibilities and ways in which public policies can effect economic empowerment of women. In this paper the social and historical factors that influence the development of gender-based economic inequalities and economic status of women in Serbia are presented. Additionally, the paper offers critical review of strategic documents and specific public policies in Serbia that address the improvement of the status of women from a gender aspect, and assess their potential impact on changes regarding gender inequality.

Keywords: economic empowerment, public policies, gender equality, strategies, women, Serbia.

TEMIDA
Jun 2014, str. 135-152
ISSN: 1450-6637
DOI: 10.2298/TEM1402135K
Originalni naučni rad
Primitljeno: 9.1.2014.
Odobreno za štampu: 21.7.2014.

Socijalna distanca prema seksualnim radnicama u Srbiji i povezanost sa autoritarnošću, orijentacijom ka socijalnoj dominaciji i samopoštovanjem¹

TIJANA KARIĆ*
BILJANA RAŠKOVIĆ-ŽIVKOVIĆ
VLADIMIR MIHIĆ

U ovom istraživanju, ispitivana je unutar-grupna i izvan-grupna socijalna distanca prema seksualnim radnicama i njene relacije sa autoritarnošću, orijentacijom ka socijalnoj dominaciji i samopoštovanjem. Uzorak je činilo 92 ispitanika iz opšte populacije i 45 seksualnih radnica (uzrasta 18–50 godina). Instrumenti primenjeni u istraživanju jesu Bogardusova skala socijalne distance, Skala autoritarnosti UPA-S, Skala orijentacije ka socijalnoj dominaciji i Rozenbergova skala samopoštovanja. Rezultati su pokazali da postoji prilično visoka socijalna distanca prema seksualnim radnicama, s tim da je distanca od strane opšte populacije značajno veća od distance samih seksualnih radnica prema sopstvenoj grupi. Relacije autoritarnosti i socijalne distance pokazale su se značajnim, i to tako da autoritarna agresivnost i stoicizam značajno koreliraju sa socijalnom distancom. Povezanost orijentacije ka socijalnoj dominaciji i samopoštovanja sa socijalnom distancom u našem istraživanju nije se pokazala statistički značajnom, ali ipak se kreće u očekivanom.

¹ Rad je deo projekta *Efekti egzistencijalne nesigurnosti na pojedinca i porodicu u Srbiji* (ON179002) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Nosilac projekta je Filozofski fakultet Univerziteta Novi Sad, a koordinatorka prof. dr Marija Zotović.

* Tijana Karić je master psihologije, studentkinja doktorskih studija, Odsek za psihologiju, Filozofski fakultet Univerziteta u Novom Sadu. E-mail: tijanakaric.psi@gmail.com.

Biljana Rašković-Živković je master psihologije i saradnica Novosadskog humanitarnog centra. E-mail: biljananshc@gmail.com.

Dr Vladimir Mihić je docent na Odseku za psihologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu. E-mail: mihic@ff.uns.ac.rs.

Ključne reči: seksualne radnice, socijalna distanca, orijentacija ka socijalnoj dominaciji, samopoštovanje, autoritarnost.

Uvod

Istraživanja u vezi sa seksualnim radnicama uglavnom su usmerena na utvrđivanje rizika od seksualno prenosivih bolesti i faktore koji su u vezi sa ovim medicinskim fenomenom (npr. Logie i dr., 2011; Shannon i dr., 2008) ili na povezanost zloupotrebe droga sa seksualnim radom (npr. Maher, Curtis, 1992, Surratt i dr., 2004). Psihološka istraživanja su u literaturi veoma retka, a od onih sprovedenih, većina se usmerila na motivacione faktore i traumatična iskustva koja seksualne radnice dovode do odluke da se bave tim poslom (npr. O'Sullivan, Zuckerman, Kraft, 1996; Shaw, Butler, 1998, prema Vanwesenbeeck, 2001).

O problemima ove specifične populacije u našoj zemlji se skoro uopšte ne govori. Seksualne radnice u našem društvu spadaju u grupu stigmatizovanih, o njima se glasno govori jedino kada se govori o rizičnim grupama za prenošenje i obolevanje od HIV-a i drugih prenosivih bolesti². S obzirom na to da populacija seksualnih radnica spada u marginalizovane grupe, pretpostavka je da su stavovi opšte populacije prema njima, kao i prema drugim marginalizovanim grupama u našoj zemlji i uopšte, negativni. U Srbiji postoji Zakon o zabrani diskriminacije³, koji zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu. Međutim, u zemlji koja je trenutno u tranziciji i koja retko ima vremena za bavljenje marginalnim grupama, postavlja se pitanje koliko je ovaj zakon poštovan, a u kojoj meri su pripadnici marginalnih grupa, uključujući seksualne radnice, žrtve otvorene ili skrivene diskriminacije. Naime, iako Srbija ima sve potrebne zakone, i s vremena na vreme se bavi pojedinim pitanjima marginalizovanih grupa (npr. u vreme Dekade Roma ili neposredno pre bezuspešno organizovanih Parada ponosa), utisak je da mnogobrojni drugi problemi veoma često preokupiraju pažnju relevantnih činilaca društva. Stoga su mnoge grupe na čijoj se demarginalizaciji radilo, i dalje prilično daleko od potpune integracije i prihvatanja od većine članova društva u kojem živimo. Situacija

² U Srbiji je 2012. godine sprovedeno šest istraživanja od strane Instituta za javno zdravlje Srbije, a pod pokroviteljstvom Ministarstva zdravlja Republike Srbije, koja su se ticala procene broja korisnika injektirajućih droga i HIV zaraženih osoba u populaciji pod povećanim rizikom za obolevanje od ove bolesti.

³ Sl. glasnik RS br. 22/2009.

sa seksualnim radnicama je, u mnogome, još i gora pošto se ovaj posao smatra izborom osobe, a ne, što najčešće jeste, prinudno rešenje, čak i onda kada nema realne fizičke ili psihičke prinude od strane drugih osoba. U našoj zemlji, istraživanja socijalne distance uglavnom su usmerena na istraživanje etničke distance, odnosno, distance prema drugim etničkim grupama, dok je socijalna distanca prema seksualnim radnicama retko ispitivana.

S druge strane, postoje istraživanja koja se bave više individualnim karakteristikama seksualnih radnica, razlozima zbog kojih ulaze u ovaj posao, kao i specifičnim reakcijama (zdravstvenim, ali i ponašajnim) koje razvijaju seksualne radnice (Stojković, 2006; Bjelajac, 2011). Ova istraživanja su neretko više vezana za penološke aspekte prostitucije, pokušaje opisivanja tipične seksualne radnice i načina kako se društvo može uključiti u rešavanje ovog problema (Bjelajac, 2011), ali se veoma retko empirijski istražuje stav opšte populacije prema seksualnim radnicama, kao i samih seksualnih radnica prema svojoj grupi i poslu kojim se bave.

Socijalna distanca i njeni korelati

Socijalna distanca se može smatrati konativnom komponentom stava. Ova distanca podrazumeva stepen u kome je osoba spremna da ostvari određene socijalne relacije sa pripadnikom neke grupe (npr. poslovni odnos, prijateljstvo, brak i sl.). Tvorac skale je Bogardus, koji je koncept socijalne distance operacionalno definisao preko sedam konkretnih odnosa u koje pripadnici grupa mogu da stupaju (Bogardus, prema Havelka, 1998): blisko srodstvo putem braka, članstvo u istom klubu, susedi u istoj ulici, rad u istom zanimanju, državljanstvo u istoj zemlji, posetilac u zemlji i isključenje iz zemlje u kojoj ispitanik živi. Skala može da se prilagođava potrebama istraživanja, a zajedničko za sve skale jeste navođene socijalnih odnosa i grupe ili grupa prema kojima se ispituje distanca. Istraživanja socijalne distance prema seksualnim radnicama se uglavnom vezuju za razvijenije zemlje u kojima je i sama prostitucija bolje zakonski regulisana, ali je stigma seksualnih radnica i tamo izuzetno snažna (Kingston, 2014).

Kao bitni korelati socijalne distance, praktično nezavisno od grupe prema kojoj se distanca meri, do sada su utvrđene različite varijable. Neke od najzanimljivijih i najčešće utvrđenih svakako jesu autoritarnost i, u novije vreme, orijentacija ka socijalnoj dominaciji. Orijentacija ka socijalnoj dominaciji označava stepen u kome osoba želi da grupa kojoj ona pripada bude dominantna

i superiorna u odnosu na druge grupe. U istraživanju autora koji su postulirali ovaj koncept (Pratto i dr., 1994), pronađeno je da orijentacija ka socijalnoj dominaciji korelira sa diskriminacijom grupa, i to tako da su osobe iz grupa sa višim statusom bile sklonije diskriminaciji druge grupe, pri čemu je istovremeno veza između vezanosti za grupu i orijentacije ka socijalnoj dominaciji bila pozitivna kod grupe sa višim statusom i negativna kod grupe sa nižim statusom (Pratto i dr., 1994). Pretpostavka je da će osobe sa višim stepenom orijentacije ka socijalnoj dominaciji ispoljiti veću socijalnu distancu prema seksualnim radnicama, s obzirom na to da se ova grupa smatra grupom sa veoma niskim socijalnim statusom.

Drugi fenomen čiju vezu sa socijalnom distancom želimo da ispitamo jeste autoritarnost. Autoritarna osoba ispoljava restriktivni, ograničavajući stav, odsustvo prihvatanja raznolikosti i netolerantnosti prema različitom (Adorno i dr., 1950). Prva ozbiljna rekonceptualizacija Adornovog shvatanja autoritarnosti dolazi sa istraživanjem Boba Altemejera. Osnovna razlika jeste u tome da se pokuša krenuti u objašnjenje autoritarnosti, a pri tome zaobići psihoanalitičku teoriju (Petrović, 2001). Iz ovog istraživanja proistekla je danas najkorišćenija skala autoritarnosti (skraćeno RWA, od right-wing authoritarianism). Pri tome, Altemejerov naziv „desničarska“ nije bio usmeren na političku ili ekonomsku konotaciju, nego se vezivao za postojeće, već uspostavljene autoritete.

Pojam desničarske autoritarnosti obuhvatio je tri klastera stavova koji međusobno koreliraju: *autoritarnu submisivnost* – koja podrazumeva submisivnost prema uspostavljenim autoritetima pripadajućeg društva, *autoritarnu agresivnost* – koja se ispoljava kao opšta agresivnost prema objektima za koje se smatra da postoji dozvola uspostavljenih autoriteta za njihovim sankcionisanjem, i *konvencionalizam* – kao privrženost i poštovanje konvencija prihvaćenih od društva i autoriteta (Altemeyer 1996, prema Petrović, 2001). Zbog svega rečenog, pretpostavka je da će autoritarnije osobe ispoljiti veću socijalnu distancu prema seksualnim radnicama.

Na kraju, istraživanja ukazuju i na odnos između socijalne distance i samopoštovanja osobe. Veza između samopoštovanja i socijalne distance počiva na potrebi da svoju grupu doživimo kao bolju kako bismo i mi povećali svoje samopoštovanje, iz koje potiče i težnja da ljudi budu pristrasni u poređenju svoje sa drugim grupama (Mihić, 2006). Osnova samopoštovanja u ovom kontekstu trebalo bi da proističe iz diskriminacije druge grupe kako bi na taj način svoja grupa, i osoba koja vrši diskriminaciju, mogla da bude percipirana kao bolja od drugih (Mihić, 2006).

Ideja koja leži u osnovi našeg istraživanja jeste primarno ispitati koliko su (ne)prihvaćene seksualne radnice kod nas, ali istovremeno i da li postoje neki korelati koji pojačavaju ili slabe ovu prihvaćenost. Cilj, dakle, nije samo prosto skeniranje stanja i utvrđivanje stava društva prema seksualnim radnicama, već i videti da li se, i na koji način, može menjati taj stav u zavisnosti od drugih karakteristika osobe.

U istraživanju smo ispitali stepen socijalne distance prema seksualnim radnicama od strane opšte populacije (izvan-grupna distanca) i od strane samih seksualnih radnica (unutar-grupna distanca). Takođe, zanimalo nas je da li su, i na koji način, autoritarnost osobe i njena orijentacija ka socijalnoj dominaciji, kao dva potencijalno najvažnija korelata socijalne distance uopšte, povezani sa socijalnom distancom prema ovoj grupi. Na kraju, u našem istraživanju ispitujuemo odnos između socijalne distance i samopoštovanja osobe i pretpostavljamo da će ljudi kod kojih je samopoštovanje niže ispoljavati veću socijalnu distancu prema seksualnim radnicama pošto će u diskriminaciji ove grupe i njenih članova videti mogućnost da podigne sopstveno samopoštovanje.

Metod

Uzorak

Prigodan uzorak u našem istraživanju čini 137 ispitanika sa područja Vojvodine i Beograda. Uzorak je sastavljen od 45 osoba muškog pola i 47 osoba ženskog pola iz opšte populacije i 45 seksualnih radnica. Od ukupnog broja ispitanika iz opšte populacije, starosnoj kategoriji 18–30 godina pripada 35,9%, a starosnoj grupi 31–50 godina pripada 64,1% uzorka. Kada su u pitanju seksualne radnice, njih 38 spada u prvu starosnu kategoriju, dok ostatak, njih 7, spada u kategoriju 31–50 godina. U Tabeli 1 prikazani su podaci o mestu odrastanja ispitanika. Tabela 2 daje prikaz podataka o nivou obrazovanja ispitanika.

Tabela 1. Podaci o mestu odrastanja ispitanika u zavisnosti od kategorije kojoj pripadaju

	opšta populacija	seksualne radnice
selo	25	10
mali grad	53	13
veliki grad	14	22

Tabela 2. Podaci o nivou obrazovanja ispitanika

	opšta populacija	seksualne radnice
osnovna škola	0	15
srednja škola	4	23
viša ili visoka škola	41	7
student	47	0

Instrumenti

Za procenu socijalne distance, konstruisan je upitnik po ugledu na Bogardusovu skalu socijalne distance. Kao grupa prema kojoj se procenjuje socijalna distanca navedena je grupa seksualnih radnica, a socijalni odnosi koji su procenjivani jesu: da živi u istoj državi kao i ja, da živi u istom gradu, da živimo u istoj ulici, da mi bude prijatelj, da imamo decu u istom razredu, da mi se brat zabavlja sa njom. Pitanje koje je postavljeno ispitanicima je da li prihvataju navedene bliske odnose sa pomenutom grupom. Mogući odgovori su DA i NE, pri čemu svaki odgovor DA nosi 2, a svaki odgovor NE 1 bod. Veći skor na skali ukazuje na manju socijalnu distancu i obrnuto. Najmanji broj poena je 6, što znači da osoba u potpunosti ne prihvata datu grupu. Najveći broj poena jeste 12, i ovaj zbir ukazuje na to da osoba nema nikakvu socijalnu distancu prema seksualnim radnicama. Treba napomenuti da je u istom istraživanju i na istom uzorku ispitivana i socijalna distanca prema osobama sa invaliditetom, osobama koje žive sa HIV-om, MSM populaciji (muškarci koji imaju seksualne odnose sa muškarcima) i Romima kako bi se mogla uporediti socijalna distanca prema seksualnim radnicama u odnosu na ove druge marginalizovane grupe.

Skala autoritarnosti UPA-S (Mihić, Bodroža i Čolović, 2009) nastala je kao kombinacija dveju skala autoritarnosti koje su zasnovane na različitim teorijskim konceptima: skale ADO (Čolović i dr., 2005, prema Drljača i Čolović, 2007) koja obuhvata indikatore devet karakteristika autoritarne ličnosti prema Adornu i saradnicima, i skale AUT-NS (Franceško, Mihić i Kajon, 2006) koja je zasnovana na sociopsihološkim konceptima autoritarnosti kao sindroma stavova. Konačna verzija skale se sastoji od 47 ajtema, ali je za ovo istraživanje napravljena kraća verzija od 15 stavki sa Likertovim petostepenim formatom odgovora. Originalno istraživanje pokazuje da se skala sastoji iz tri faktora i to: autoritarna submisivnost, autoritarna agresivnost i stoicizam (Mihić, Čolović, Bodroža, Biro, Smederevac, 2010). Slično Altemejerovom shvatanju autoritarnosti, autoritarna submisivnost odnosi se na eksplicitnu sklonost ka potčinja-

vanju autoritetu, bez obzira da li je u pitanju pojedinac, institucija ili apstraktni princip; skala autoritarne agresivnosti odražava averziju prema osobama i fenomenima koji se ne uklapaju u tradicionalni sistem vrednosti, dok se stoicizam odnosi na percepciju sveta kao opasnog mesta gde stoičko podnošenje nevolja predstavlja najbolju strategiju preživljavanja, a snaga i čvrstina zauzimaju visoko mesto u hijerarhiji vrednosti. Cronbachova alpha za naš uzorak iznosi .86.

Skala orijentacije ka socijalnoj dominaciji (modifikacija originalne skale Sidaniusa i saradnika) govori o „opštoj orijentaciji prema integrativnim relacijama, utvrđujući da li osoba generalno preferira ravnopravne naspram hijerarhijskih odnosa“ (Altemeyer prema Mihić, 2006). Najčešće je u istraživanjima imala visoke korelacije sa skalama nacionalizma, patriotizma, rasizma i desničarskog ekstremizma. Skala korišćena u našem istraživanju sastoji se od 13 ajtema sa petostepenom skalom odgovora Likertovog tipa. Cronbachova alpha za naš uzorak iznosi .65.

Za procenu samopoštovanja korišćena je Rozenbergova skala samopoštovanja (RSS, Rosenberg, 1965). Skala se sastoji od 10 stavki koje se temelje na samoiskazu i proceni globalnog samopoštovanja, odnosno opšteg evaluativnog stava prema sebi. Odgovori se daju na petostepenoj skali Likertovog tipa. Viši skor na skali ukazuje na veći stepen samopoštovanja. Cronbachova alpha na našem uzorku iznosi .66.

Treba na ovom mestu napomenuti da su skalu socijalne distance radili svi ispitanici, dok su preostale tri skale ispunjavali samo ispitanici iz opšte populacije, a ne i seksualne radnice.

Postupak istraživanja

Istraživanje je sprovedeno u periodu od oktobra 2010. do juna 2011. godine. Uzorak iz opšte populacije čine ispitanici sa teritorije Vojvodine, dok uzorak seksualnih radnica čine ispitanice sa teritorije Novog Sada i Beograda. Pomoć pri prikupljanju podataka u ovoj specifičnoj populaciji pružile su organizacije Prevent iz Novog Sada i Jazas iz Beograda, koje sa seksualnim radnicama imaju dugu saradnju i čiji su članovi distribuirali upitnike ciljnoj grupi. Oko dve trećine kontaktiranih ispitanica je učestvovalo u istraživanju, a najčešći razlog odbijanja bio je strah od narušavanja anonimnosti, iako je jasno napomenuto da istraživači neće znati identitet ispitanice. U uzorku su izostavljene seksualne radnice mlađe od 18 godina.

Rezultati

Socijalna distanca prema seksualnim radnicama

Rezultati ukazuju na visoku socijalnu distancu prema seksualnim radnicama, ali i, očekivano, višu distancu opšte populacije u odnosu na seksualne radnice ($t(133) = 4,49, p < 0,001$). U tabeli 3 prikazane su vrednosti aritmetičkih sredina za oba poduzorka.

Tabela 3. *Aritmetičke sredine skorova na skali socijalne distance prema seksualnim radnicama*

opšta populacija	M= 9,32, SD= 2,18
seksualne radnice	M= 10,93, SD= 1,44

Uočljivo je da je socijalna distanca prema seksualnim radnicama prilično visoka kod oba poduzorka, ali isto tako da je socijalna distanca opšte populacije značajno viša od distance koju seksualne radnice pokazuju prema svojoj grupi. Ovaj rezultat je u skladu sa očekivanjima da je distanca uvek viša od strane tuđe grupe nego od strane grupe prema kojoj se meri socijalna distanca. Vraćajući se na trenutak na poređenje dobijene socijalne distance prema seksualnim radnicama u odnosu na ostale četiri grupe, rezultati pokazuju da je kod opšte populacije ona viša od sve četiri preostale distance. Preciznije rečeno, ispitanici iz opšte populacije imaju snažniju socijalnu distancu prema seksualnim radnicama nego prema bilo kojoj drugoj od marginalizovanih grupa, bilo da su one etnički drugačije (kao što su Romi) ili su nižeg socijalnog statusa na neki drugi način (kao što su osobe sa invaliditetom, osobe sa HIV-om ili MSM populacija).

Kod seksualnih radnica je situacija nešto drugačija pošto one svoju grupu prihvataju više od svih ostalih grupa, osim Roma. Najvišu socijalnu distancu ove ispitanice imaju prema osobama koje žive sa HIV-om, što je, uzimajući u obzir njihovu profesiju, i razumljivo.

Drugi korak naše analize bio je usmeren na utvrđivanje potencijalnih korelata socijalne distance prema seksualnim radnicama kod ispitanika iz opšte populacije i seksualnih radnica pojedinačno.

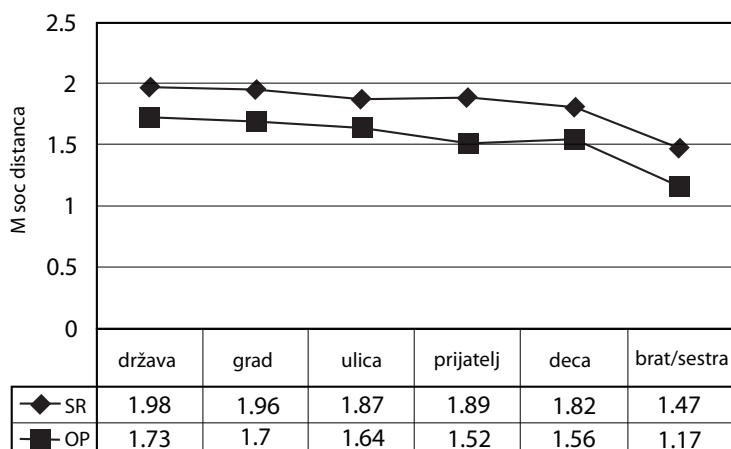
Rezultati pokazuju da nema značajne razlike u stepenu socijalne distance prema seksualnim radnicama u odnosu na pol ispitanika kada je opšta populacija u pitanju, iako žene imaju nešto nižu socijalnu distancu od muškaraca

($t(88) = ,595$; $p = ,55$; $M_z = 9,46$, $M_m = 9,19$). Značajne razlike, takođe, ne postoje ni u odnosu na starost ispitanika ($t(88) = 1,18$, $p > 0,05$), iako rezultati idu u očekivanom smeru (mlađi ispitanici pokazuju nešto nižu socijalnu distancu - 9,69 naspram 9,12). Na kraju ovog dela istraživanja, ni mesto odrastanja ispitanika nije se pokazalo kao značajno za razlikovanje stepena socijalne distance ($F(2,87) = 1,18$, $p > ,05$), iako i kod ovog rezultata postoji očekivani trend; najnižu socijalnu distancu imaju oni koji su odrasli u velikom gradu, nešto višu oni iz manjih gradova, a najvišu oni odrasli na selu. Svi ovi rezultati dosta ubedljivo pokazuju trendove u kojima se kreće izraženost socijalne distance i, sa priličnom sigurnošću, možemo reći da bi se ove razlike, ili makar neke od njih, i pokazale značajnim na nekom većem uzorku.

Slične rezultate dobijamo i kada je reč o socijalnoj distanci seksualnih radnica. Naime, nije utvrđena razlika ni u odnosu na uzrast ispitanica ($t(43) = 1,93$, $p > ,05$), niti obrazovanje ($F(2,42) = 1,97$, $p > ,05$), niti mesto odrastanja ($F(2,42) = ,576$, $p > ,05$), ali su sve razlike u očekivanom smeru (višu socijalnu distancu imaju starije seksualne radnice, sa nižim obrazovanjem i odrasle u manjoj sredini).

Na kraju ovog dela poređenja rezultata, pokušali smo da proverimo da li su razlike u socijalnoj distanci prema seksualnim radnicama prisutne u svim ponuđenim odnosima. Na Grafikonu 1 prikazane su razlike između pripadnika opšte populacije i seksualnih radnica u izraženosti socijalne distance za svaki odnos posebno, još jednom pokazujući da opšta populacija ima izraženiju socijalnu distancu prema seksualnim radnicama nezavisno od hipotetskog odnosa u koji treba sa njima da stupe.

Grafikon 1. Aritmetičke sredine za obe kategorije na Skali socijalne distance



Kao što možemo da primetimo, socijalna distanca raste kako se povećava bliskost u predloženim odnosima. Takođe, i same razlike u izraženosti auto i hetero distance rastu sa porastom bliskosti u odnosima. Ove razlike su statistički značajne za svaki od ponuđenih odnosa (Tabela 4).

Tabela 4. Značajnost razlika u izraženosti socijalne distance pripadnika opšte populacije i seksualnih radnica

ponuđeni odnos	t-test	p
Da li prihvatate da seksualne radnice žive sa vama u istoj državi?	3,582	< .0001
Da li prihvatate da seksualne radnice žive sa vama u istom gradu?	3.539	< .01
Da li prihvatate da seksualne radnice žive sa vama u istoj ulici?	2.762	< .01
Da li prihvatate da vam seksualna radnica bude prijatelj?	4.466	< .0001
Da li prihvatate da vam deca idu u isti razred?	3.058	< .01
Da li prihvatate da vam se brat/sestra zabavlja s njom?	3.893	< .0001

Relacije socijalne distance i drugih psiholoških skala. U drugom delu istraživanja, pokušali samo da utvrdimo relacije socijalne distance i drugih psiholoških skala iz upitnika, ovog puta samo kod opšte populacije. U tabeli 5 prikazane su korelacije skorova na skali socijalne distance sa skorovima na subskalama autoritarnosti, skali orijentacije ka socijalnoj dominaciji i skali samopoštovanja.

Tabela 5. Korelacije skorova na skali socijalne distance sa drugim psihološkim skalama

	Socijalna distanca
Autoritarnost	$r = ,415, p < ,0001$
Autoritarna submisivnost	$r = ,169, p > ,05$
Autoritarna agresivnost	$r = ,422, p < ,0001$
Stoicizam	$r = ,415, p < ,0001$
Orijentacija ka socijalnoj dominaciji	$r = ,149, p > ,05$
Samopoštovanje	$r = -,061, p > ,05$

Kao što se može videti iz priloženog, socijalna distanca značajno korelira sa autoritarnošću generalno, kao i sa subskalama autoritarne agresivnosti i stoicizma, i to u pozitivnom smeru, dok se autoritarna submisivnost, samopoštovanje i orijentacija ka socijalnoj dominaciji nisu pokazale kao varijable sa kojom je socijalna distanca značajno povezana na našem uzorku, iako su sve korelacije u očekivanom smeru. Ovaj rezultat nam govori da autoritarnije osobe imaju značajno izraženu socijalnu distancu prema seksualnim radnicama, dok osobe sa višim samopoštovanjem i sa slabije izraženom orijentacijom ka socijalnoj dominaciji imaju manje izraženu socijalnu distancu, iako ovaj rezultat nije statistički značajan pa se mora uzeti sa rezervom.

Diskusija

Dosadašnja istraživanja koja su se bavila seksualnim radnicama uglavnom su bila usmerena na ispitivanje zdravstvenih rizika kod ove populacije. Ispitivanja stereotipa, predrasuda i uopšte stavova prema ovoj marginalizovanoj populaciji gotovo da nije ni bilo, naročito ne u našoj zemlji. Vodeći se činjenicom da je seksualni rad stvarnost u Srbiji, i da se ova grupa žena nalazi na marginama društva, postavili smo pitanje u kojoj meri je izražena socijalna distanca opšte populacije prema njima. Takođe, želeli smo da ispitamo i stavove samih pripadnica ove grupe prema sopstvenoj grupi.

Rezultati su pokazali da postoji prilično visoka socijalna distanca prema seksualnim radnicama, kako od strane opšte populacije, tako i od strane samih pripadnica ove grupe. Razlika u izraženosti socijalne distance je statistički značajna, te opšta populacija ispoljava nešto veću distancu od grupe seksualnih radnica. Ovo je u skladu sa pretpostavkama teorije socijalne distance, gde se navodi da će unutar-grupna distanca, ako i postoji, biti manja od izvan-grupne. Porast distance koji je evidentan kako raste bliskost ponuđenih odnosa izražen je kod obe kategorije ispitanika. Tako bi ispitanici iz obe grupe najteže prihvatili da im se brat (ili sestra) zabavlja sa seksualnom radnicom, dok su ostali odnosi nešto prihvatljiviji, ali i dalje daleko od prihvatljivih. Kada je u pitanju opšta populacija, ovo može biti odraz postojanja distance uopšte, jer se pretpostavlja da bliskost odnosa pozitivno korelira sa izraženošću socijalne distance. Međutim, i same seksualne radnice su sa porastom bliskosti ispoljavale veću socijalnu distancu. Postavlja se pitanje zbog čega? Moguće je da seksualne radnice žive u skladu sa onim što se od njih očekuje u društvu, te

da su one te koje bolje poznaju svoju grupu i o njoj imaju daleko više informacija nego pripadnici opšte populacije koji možda nikada nisu došli u kontakt sa nekom od seksualnih radnica, pa posledično u mnogo manjoj meri prihvataju bliske odnose sa pripadnicama svoje grupe. Nesporno je da seksualne radnice imaju vrlo nizak socijalni status, a neka ranija istraživanja pokazuju da pripadnici grupa sa niskim socijalnim statusom imaju veoma negativne stavove prema svojoj grupi i teže da je napuste, ako je to ikako moguće (Franceško, Mihić, Kajan, 2006). Ovi rezultati, po kojima postoji relativno visoka socijalna distanca i kod samih seksualnih radnica prema svojoj grupi, potvrđuju takva očekivanja, iako je jasno da je distanca prema pripadnicama svoje grupe umnogome niža od distance opšte populacije.

Iako se nijedna od naših sociodemografskih varijabli (pol, obrazovanje, uzrast i mesto odrastanja) nije pokazala statistički značajnim korelatom socijalne distance prema seksualnim radnicama, uočljivo je da sve razlike idu u smeru koji bismo i očekivali na osnovu ranijih istraživanja. Kod opšte populacije višu socijalnu distancu imaju muškarci, kod seksualnih radnica ispitanice sa nižim obrazovanjem, dok kod obe podgrupe višu distancu pokazuju stariji ispitanici, kao i ispitanici iz manjih sredina. Svi ovi rezultati ukazuju na zaključak da ne treba olako odbaciti ove varijable kao bitne u istraživanju socijalne distance prema marginalizovanim grupama (pa time i prema seksualnim radnicama), već da treba proveriti sve ove trendove na većem i, kada je reč o opštoj populaciji, reprezentativnom uzorku.

Kada su u pitanju relacije autoritarnosti i socijalne distance, na našem uzorku rezultati pokazuju da postoji značajna korelacija ove dve pojave, te da veći stepen autoritarne agresivnosti i stoicizma podrazumeva i veći stepen socijalne distance. Kada je reč o autoritarnoj agresivnosti, koja podrazumeva averziju prema nečemu ili nekome ko se ne uklapa u tradicionalni sistem vrednosti, jasna je veza ove subskale autoritarnosti sa socijalnom distancom, naročito prema grupama sa izrazito niskim socijalnim statusom. U Srbiji dominantni sistem vrednosti jeste tradicionalni, to jest onaj koji podrazumeva porodicu glavnom ćelijom društva i očuvanja tradicije, a seksualni rad se u velikoj meri kosi sa ovim tradicionalističkim gledanjem na porodicu, pa otuda i dobijena relativno visoka korelacija između socijalne distance i autoritarne agresivnosti. Stoicizam, sa druge strane, odnosi se na stoičko podnošenje kao strategiju rešavanja problema, i moguće je da osobe koje biraju ovu strategiju na seksualni rad gledaju kao na nemoralnu suprotnost onome što oni zastupaju (treba biti dostojanstven i u teškoćama) i kao posledicu ispoljavaju veću

socijalnu distancu prema grupi za koju smatraju da je popustila pod naletom teškoća umesto da im se stoički odupre. Korelacija sa autoritarnom submisivnošću nije bila statistički značajna, a to je, verovatno, posledica toga da nema jasnog „uputstva” od strane relevantnih autoriteta kako se odnositi prema seksualnim radnicama. S jedne strane, zakon zabranjuje ovaj vid aktivnosti, ali je očigledno da su seksualne radnice retko strogo kažnjene zbog svog posla. Takođe, iako se ovakva vrsta posla smatra nemoralnom, seksualne radnice se vide kao osobe koje je nemaština naterala na ovakav vid zarade pa se zbog toga, makar javno, o njima više govori kao o grupi kojoj treba pomoći nego o grupi koju treba osuđivati. Stoga, ova ambivalentnost prema seksualnim radnicama, dovodi i do toga da osobe skolne poslušnosti autoritetima nemaju ujednačen stav prema ovoj socijalnoj grupi i stoga ni nema značajne korelacije između ove dve varijable.

Veze između orijentacije ka socijalnoj dominaciji i samopoštovanja, sa jedne, i socijalne distance, sa druge strane, u našem istraživanju nisu se pokazale značajnim. Ovo je u suprotnosti sa očekivanjima, s obzirom na to da orijentacija ka socijalnoj dominaciji predstavlja sklonost preferiranju hijerarhije grupa u društvu, pri čemu se marginalizovane grupe postavljaju nisko u hijerarhiji, a samopoštovanje u kontekstu socijalne distance odnosi se na diskriminaciju druge grupe. Dobijene rezultate možemo najpre objasniti relativno malim uzorkom, ali je očigledno da čak i na ovom uzorku postoje očekivane tendencije koje nam ukazuju na smer povezanosti. Korelacija između orijentacije ka socijalnoj dominaciji i socijalne distance prema seksualnim radnicama, iako nije statistički značajna, prilično jasno ukazuje na to da osobe sa izraženijom orijentacijom ka socijalnoj dominaciji pokazuju snažniju socijalnu distancu prema ovoj marginalizovanoj grupi. Nešto je manje jasna slika kada je reč o vezi samopoštovanja i socijalne distance. Naime, iako je nekoliko puta i u ovom radu spomenuta veza između samopoštovanja i preferencije svoje, odnosno, diskriminacije drugih grupa, ta veza je nestabilna i ne uvek jednoznačna i u drugim istraživanjima. Snažnija veza bi se sigurno pokazala kada bi se umesto ličnog merilo kolektivno samopoštovanje (koje je u direktnijoj vezi sa poređenjem svoje sa tuđim grupama), ali isto tako nije teško zaključiti da su seksualne radnice grupa sa prilično niskim socijalnim statusom pa se postavlja pitanje da li bi njihovo odbacivanje dovelo do značajnijeg povećanja samopoštovanja kako to teorija socijalnog identiteta pretpostavlja. Dakle, iako je ta veza i u ovom istraživanju negativna (osobe sa nižim samopoštovanjem pokazuju tendenciju da imaju izraženiju socijalnu distancu), specifičnost

grupe prema kojoj je merena distanca dovela je do toga da je ta korelacija slabo izražena i statistički neznčajna.

Na kraju, treba ponovo podvući ono što smo već nagovestili - ovo istraživanje je prvenstveno bilo usmereno na proveru teze da su seksualne radnice jedna od najmarginalizovanijih grupa kod nas, i da ta marginalizacija dovodi i do prilično visoke distance samih seksualnih radnica prema svojoj grupi. Ova teza, iako nema snažnu potvrdu u istraživanjima pošto takvih istraživanja praktično ni nema, ima osnova u istraživanjima koja pokazuju da su grupe sa margina društva (kao što su homoseksualci, osobe koje žive sa HIV-om ili Romi) zaista izrazito diskriminisane grupe kod nas (Kuzmanović, Golubović, 1993, prema Marković, 1999; Mihić, Mihić, 2003; Biro i dr. 2001; Parmač, 2005; Stanimirović, 1986, prema Vujačić, 2006). Nadalje, iako smo i mi potvrdili važnost autoritarnosti i, donekle, orijentacije ka socijalnoj dominaciji za izraženost socijalne distance, ove rezultate treba shvatiti kao smernice i ideje za neko veće istraživanje koje bi se sprovedo na opštoj populaciji, a koje bi proverilo, na većem uzorku, tendencije veza koje smo utvrdili ovim istraživanjem na uzorku koji nije reprezentativan, ali je ipak dovoljno velik da se može govoriti makar o nagoveštajima kako izgleda socijalna distanca i socijalni status seksualnih radnica u Srbiji.

Kao zaključak se može dati i predlog za praktičnu primenu ovih rezultata. Naime, poznavanje izraženosti socijalne distance opšte populacije prema seksualnim radnicama, a, možda još važnije, socijalne distance seksualnih radnica prema svojoj grupi, je izuzetno važno u pokušajima prihvatanja ove socijalne grupe kao ravnopravnog člana našeg društva. Upoznavanje sa razlozima ulaženja u ovaj posao, mogućnostima kako opšta populacija može pomoći iskorenjivanju ove pojave ili, realnije, dovođenju ove pojave u kakve-takve zakonske okvire, može dovesti do toga da društvo obrati više pažnje na seksualne radnice. Ovo bi sigurno doprinelo i smanjenju kriminalnih radnji koje se vezuju za seksualni rad, gde prvenstveno mislimo na trgovinu ljudima. Takođe, ako znamo da je i kod prihvatanja ove grupe osnovni problem autoritarnost i orijentacija ka socijalnoj dominaciji, onda bismo mogli kreirati programe i kampanje koje bi i ovom delu opšte populacije približili marginalizovane grupe uopšte (pa time i seksualne radnice) i pokušali da na ovaj način smanjimo njihov odbojni stav prema različitosti koju ove grupe pokazuju u odnosu na ostatak populacije. Na kraju, treba se još jednom osvnuti na ograničenja koja neminovno idu sa nereprezentativnim uzorkom i dati sugestiju da se ovi rezultati, iako prilično ubedljivo pokazuju neke tendencije odnosa

prema seksualnim radnicama, provere na većim uzorcima od onog koji smo mi koristili u ovom istraživanju.

Literatura

Adorno, T. W., Frenkel-Brunswik, E., Levinson, D. J., Sanford, R. N. (1950) *The Authoritarian Personality*. New York: Harper & Row.

Biro, M., Mihić, V., Milin, P. i Logar-Đurić, S. (2002) Da li su društveno-političke promene u Srbiji promenile nivo autoritarnosti i etnocentrizma građana?. *Psihologija*, 1–2, str. 37–47.

Bjelajac, Ž. Đ. (2011) Prostitution as a controversial social phenomenon from history to modern age. *Review of International Affairs*, 1142, str. 48–68.

Drljača, D., Čolović, P. (2007) Relacije dimenzija Alternativnog petofaktorskog modela ličnosti i autoritarnosti. *Saopštenje na XIII naučnom skupu Empirijska istraživanja u psihologiji, knjiga rezimea* (str. 75). Beograd: Društvo psihologa Srbije.

Franceško, M., Mihić, V., Kajon, J. (2006) Socijalna distanca i stereotipi o Romima kod dece novosadskih osnovnih škola. *Psihologija*, 2, str. 167–182.

Havelka, N., Kuzmanović, B., Popadić, D. (2004) *Metod i tehnike socijalno-psiholoških istraživanja: priručnik za vežbe iz Socijalne psihologije I i Socijalne psihologije II*. Beograd: Filozofski fakultet.

Kingston, S. (2014) *Prostitution in the Community: Attitudes, Action and Resistance*. New York: Routledge.

Logie, C. H., James, L., Tharao, W., Loutfy, M. R. (2011) HIV, gender, race, sexual orientation, and sex work: A qualitative study of intersectional stigma experienced by HIV-positive women in Ontario. Canada. *PLoS medicine*, 11, str. e1001124.

Maher, L., Curtis, R. (1992) Women on the edge of crime: Crack cocaine and the changing contexts of street-level sex work in New York City. *Crime, Law and Social Change*, 3, str. 221–258.

Marković, V. (1999) *Informisanost i stavovi studenata prema homoseksualnosti i homoseksualno orijentisanim osobama*. Diplomski rad. Beograd: Filozofski fakultet.

Mihić, V. (2006) *Razvijenost i povezanost evropskog i nacionalnog identiteta kod stanovnika Vojvodine*. Magistarski rad. Beograd: Filozofski fakultet.

Mihić, V., Bodroža, B., Čolović, P. (2009) Latentna struktura i konvergentna validnost nove skale autoritarnosti. *Primenjena psihologija*, 2, str. 111–127.

Mihić, V., Čolović, P., Bodroža, B., Biro, M., Smederevac, S. (2010) Procena autoritarnosti. U: M. Biro, S. Smederevac, Z. Novović (ur.) *Procena psiholoških i psihopatoloških fenomena*. Beograd: Centar za psimenjenu psihologiju, str. 153–164.

Mihić, V., Mihić, I. (2003) Poznajem, prihvatam, poštujem – istraživanje etničke distanca kod dece i njihovih roditelja. *Psihologija*, 2, str. 167–182.

Parmač, M. (2005) *Stavovi studenata prema osobama homoseksualne orijentacije*. Diplomski rad. Zagreb: Filozofski fakultet.

Petrović, N. (2001) Specifikacija elemenata autoritarnosti u modelu Boba Altemejera. *Psihologija*, 1–2, str. 169–194.

Pratto, F., Sidanius, J., Stallworth, L. M., Malle, B. F. (1994) Social dominance orientation: A personality variable predicting social and political attitudes. *Journal of personality and social psychology*, 4, str. 741.

Shannon, K., Kerr, T., Allinott, S., Chettiar, J., Shoveller, J., Tyndall, M.W. (2008). Social and structural violence and power relations in mitigating HIV risk of drug-using women in survival sex work. *Social science & medicine*, 4, str. 911–921.

Stojković, L. (2006) Ulična prostitucija u Beogradu – iskustva psihijatra. *Socijalna misao*, 3, str. 129–141.

Surratt, H. L., Inciardi, J. A., Kurtz, S. P., Kiley, M. C. (2004) Sex work and drug use in a subculture of violence. *Crime & Delinquency*, 1, str. 43–59.

Vanwesenbeeck, I. (2001) Another decade of social scientific work on sex work: a review of research 1990–2000. *Annual review of sex research*, 1, str. 242–289.

Vujačić, M. (2006) Problemi i perspektive dece sa posebnim potrebama. *Zbornik instituta za pedagoška istraživanja*, 1, str. 190–204.

TIJANA KARIĆ
BILJANA RAŠKOVIĆ-ŽIVKOVIĆ
VLADIMIR MIHIĆ

Social Distance Towards Female Sex Workers and its Relations to Authoritarianism, Social Dominance Orientation and Self-Respect

In this paper, we explored the in-group and outer-group social distance towards sex workers and its relations to authoritarianism, social dominance orientation and self-respect. The sample consisted of 92 participants from the general population and 45 female sex workers (age 18–50). The instruments used were the Bogardus social distance scale, the Authoritarianism scale UPA-S, the Social dominance orientation scale and the Rosenberg self-respect scale. The results indicate a rather high social distance towards sex workers, including the distance by the general population being higher than the distance of the sex workers towards their own group. The correlation of authoritarianism and social distance was significant, as was the correlation between authoritarian aggressiveness and stoicism and social distance. The relationship between social dominance orientation and self-respect and social distance in our research has been statistically insignificant, however it demonstrates the expected trends.

Key words: female sex workers, social distance, social dominance orientation, self-respect, authoritarianism.

Četvrta godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije „Žrtve i savremeni odgovori na kriminalitet: između zaštite i zloupotrebe“

28. i 29. novembar 2013. godine, Beograd, Srbija

Četvrta godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije pod nazivom „Žrtve i savremeni odgovori na kriminalitet: između zaštite i zloupotrebe“, održana je u Beogradu 28. i 29. novembra 2013. godine. Konferencija je imala za cilj da okupi stručnjake / stručnjakinje i istraživače / istraživačice, koji se bave pravima žrtava i pružanjem pomoći žrtvama nasilja i drugih vidova kriminaliteta i omogući sveobuhvatnu razmenu iskustava i znanja.

Zvanično otvaranje konferencije upriličeno je govorom dobrodošlice predsednika Viktimološkog društva Srbije, prof. dr Slobodana Savića i direktorke Viktimološkog društva Srbije, prof. dr Vesne Nikolić Ristanović. Pored njih, na otvaranju konferencije, učesnicima su se obratili i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, mr Rodoljub Šabić i dekan Fakulteta za bezbednost Univerziteta „Sv. Kliment Ohridski“ iz Skoplja, prof. dr Oliver Bačanović. U okviru uvodnog dela konferencije dodeljene su i godišnje nagrade Viktimološkog društva Srbije.

Rad ove konferencije odvijao se kroz četiri plenarne, šest tematskih sesija i jednu radionicu. Izlagači na plenarnim sesijama bili su istaknuti stručnjaci iz zemlje i inostranstva (Sjedinjenih Američkih Država, Australije, Indije, Velike Britanije, Izraela, Grčke, Italije, Slovenije, Makedonije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine).

Plenarne i tematske sesije obuhvatile su čitav niz tema iz oblasti prava, viktimologije i kriminologije. Između ostalog, u fokusu izlaganja bile su sledeće teme: savremene tendencije u kontroli kriminaliteta, seksualno uznemiravanje u obrazovnim ustanovama, partnersko nasilje, joga i žrtve, zastupanje dece žrtava kriminaliteta na sudu, žrtve i restorativna pravda, zločin iz mržnje

i govor mržnje, odgovor države na diskriminaciju, alkoholizam žena, položaj žrtve u krivičnom postupku, žrtve rata, odnos policije i žrtava kriminaliteta, odnos žrtava prema prestupu i medijaciji, primena zajedničkih evropskih standarda o zaštiti žrtava, žrtve kršenja i ograničavanja ljudskih prava, posledice različitih percepcija pedofilije u kriminalnoj politici i krivičnom pravu, medijsko izveštavanje o silovanju i femicidu, religija i pomoć žrtvama, eksploatacija dece prosjaka, zlostavljanje i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju, stare osobe kao žrtve, itd.

Četiri plenarne sesije su bile struktuirane prema sledećim tematskim celinama: Žrtve i društvena reakcija: između zaštite i zloupotrebe; Savremeni odgovori na kriminalitet i zaštita žrtava; Žrtve kriminaliteta: položaj, prava i zaštita i Zloupotreba žrtava i potreba za zaštitom i podrškom.

Prva izlagačica na prvoj plenarnoj sesiji bila je prof. dr Janice Joseph sa koledža Richard Stockton u Nju Džerziju (SAD), čije izlaganje je nosilo naziv *Seksualno uznemiravanje u obrazovnim ustanovama: komparativna perspektiva*. Na početku svog izlaganja, prof. Joseph je govorila o fenomenu seksualnog zlostavljanja uopšte, a zatim i o seksualnom uznemiravanju u obrazovnim ustanovama. Pored prikaza rasprostranjenosti seksualnog nasilja na univerzitetima u Sjedinjenim Američkim Državama, prof. Joseph je u svom izlaganju dala preporuke o tome kako se odnositi prema seksualnom uznemiravanju u obrazovnim ustanovama.

Pored nje, u okviru prve sesije, izlaganja su imale prof. dr Snežana Soković sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, čije je izlaganje nosilo naziv *Žrtve i savremene tendencije u kontroli kriminaliteta* i prof. dr Katja Filipčič, sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Ljubljani (Slovenija), sa izlaganjem pod nazivom *Partnersko nasilje i autonomija žrtve*. Prof. Soković se u svom izlaganju osvrnula na globalni fenomen kaznenog populizma i njegovih karakteristika i posledica, kao i na populističke uticaje u oblikovanju sistema formalne socijalne kontrole kriminaliteta i na kvalitet zaštite žrtve. Fokus njenog izlaganja je bio na analizi mehanizma upotrebe žrtve u kontekstu penalnog populizma kroz analizu Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima, tzv. Marijinog zakona. Prof. Katja Filipčič je u svom izlaganju, govoreći o žrtvama partnerskog nasilja, istakla da žrtvi nije potreban paternalizam države već treba da ima autonomiju u odlučivanju o pokretanju krivičnog postupka, da javni tužilac treba da ima mogućnost da koristi svoje diskreciono pravo u odlučivanju koje slučajeve da

procesuiru i da se modeli restorativne pravde primenjuju u slučajevima nasilja u porodici kada je to moguće.

U okviru druge plenarne sesije jako zanimljivo je bilo izlaganje direktorke Viktimološkog društva Srbije i redovne profesorke na Fakultetu za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu, prof. dr Vesne Nikolić-Ristanović. Prof. Nikolić-Ristanović, koja je i sertifikovana instruktorka joge, je u okviru svog izlaganja koje je nosilo naziv *Joga i žrtve* govorila o mogućnostima korišćenja joge u prevenciji viktimizacije i pružanju pomoći i podrške žrtvama i u radu sa osuđenim licima. Između ostalog, ona je u okviru svog izlaganja iznela analizu ličnih iskustava sa primenom nekih aspekata joge u radu sa zatvorenicama u Kazneno-popravnom zavodu za žene u Požarevcu, tokom rada na radionicama koje je tokom 2012. godine realizovalo Viktimološko društvo Srbije. Na kraju izlaganja govorila je o primeni joge u terapiji žrtava sa veoma teškim traumatskim iskustvima (torture, ratnih silovanja, nasilja u porodici i sl.), o pozitivnim efektima joge u smanjivanju posttraumatskog stresnog poremećaja, kao i o doprinosu joge holističkom pristupu podršci žrtvama i u prevenciji viktimizacije i kriminalizacije.

Na drugoj plenarnoj sesiji izlaganja su imale dr Dana Pugach iz NOGA centra za žrtve kriminaliteta u Tel Avivu (Izrael) i dr Sanja Milivojević sa Fakulteta društvenih nauka i međunarodnih studija u Sidneju (Australija). Dr Dana Pugach je u izlaganju pod nazivom *Zastupanje dece žrtava kriminaliteta na sudu: davanje glasa detetu u cilju smanjenja sekundarne viktimizacije* govorila o radu centra za žrtve NOGA, u okviru koga se pruža usluga zastupanja žrtava teških krivičnih dela, ali i o edukacijama profesionalaca, promovisanju zakonodavstva i podizanju svesti javnosti u Izraelu vezano za potrebe žrtava. Dr Sanja Milivojević je prezentovala preliminarne rezultate istraživačkog projekta o mobilnosti i kontroli granica na Zapadnom Balkanu, u kontekstu EU integracija i u svom izlaganju *Granice, tehnologija i (i)mobilnost: preliminarni rezultati istraživanja „virtuelne evropske tvrđave“ i njene nastajuće jugoistočne granice* pozabavila se posledicama koje ovi procesi mogu imati na status ranjivih kategorija stanovništva (azilantata i žrtava drugih različitih oblika kriminaliteta), kao i na mere za borbu protiv kriminaliteta, ljudska prava i mobilnost u regionu.

Na trećoj plenarnoj sesiji, dr Kevin Brown sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Njukastlu (Velika Britanija) govorio je o predlozima britanske vlade za reagovanje zajednice u slučajevima antisocijalnog ponašanja kroz uvođenje prava žrtava takvog ponašanja da zahtevaju ponovno razmatranje slučaja ukoliko smatraju da reakcija lokalnih institucija nije bila adekvatna, koje je

nazvano „okidač zajednice“ (*community trigger*). On je istakao da bez obzira što postoji rizik da „okidač“ funkcioniše u pravcu lažnog podizanja nade žrtava, postoji i potencijal za omogućavanje efikasnog mehanizma za pozivanje institucija na odgovornost. Na ovoj plenarnoj sesiji su svoja izlaganja imali i prof. dr Matjaž Ambrož i prof. dr Dragan Petrovec sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Ljubljani (Slovenija) i dr Axelle Reiter sa Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Veroni (Italija).

Među zapaženim izlagačima na poslednjoj plenarnoj sesiji, bile su dr Vibha Hetu sa Univerziteta O. P. Jindal Global iz Nju Delhija (Indija), koja je govorila o medijskom izveštavanju u slučajevima silovanja u Indiji i uticaja tog medijskog izveštavanja na kreiranje „mitova o silovanju“ kod građana i dr Zorica Mršević sa Instituta društvenih nauka u Beogradu, koja je prisutne upoznala sa medijskim izveštavanjem o femicidu u Srbiji, o stereotipima koji leže u osnovi tog izveštavanja i uticaju medija na razvijanje tolerancije prema nasilju i prenebregavanju činjenice da nas ono sve ugrožava. Pored njih, na ovoj plenarnoj sesiji izlagačice su bile i dr Maria Alvanou (Grčka) koja je prezentovala rad koji se bavio ulogom religijske prakse Istočne pravoslavne hrišćanske crkve u pružanju pomoći žrtvama nasilja u procesu oporavka, kao i Jasmina Ilić i Slavica Peković koje su govorile o radu službe za pomoć i podršku oštećenima i svedocima.

Izlagači na prvoj tematskoj sesiji pod nazivom *Žrtve i penitensijarni sistem* bili su: prof. dr Oliver Bačanović i mr Nataša Jovanova sa Fakulteta za bezbednost u Skoplju (Makedonija); doc. dr Dragana Batić sa Fakulteta za bezbednost u Skoplju (Makedonija); prof. dr Nataša Tanjević sa Visoke škole za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo u Beogradu i Filip Mirić sa Pravne klinike Pravnog fakulteta u Nišu; doc. dr Danica Vasiljević-Prodanović sa Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerzitet u Beogradu. Teme izlaganja prijavljenih izlagača i diskusije koja je potom usledila ticali su se prenaseljenosti penitensijarnih ustanova, definisanja pravnog okvira za uspostavljanje službi za izvršenje alternativnih sankcija, donošenja strategija za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Srbije i uvođenja obaveznog uslovnog otpusta, viktimizacije u zatvorima, primene modela BASIC PH u tretiranju stresa kod osuđenih lica ženskog pola i značaja razumevanja odnosa između viktimizacije i prestupništva.

Zanimljivo i zapaženo izlaganje na drugoj tematskoj sesiji *Mogućnosti unapređenja antidiskriminacionih politika i prevencije diskriminacije u Srbiji*

bilo je izlaganje prof. dr Mirjane Dokmanović sa Fakulteta za evropske pravno-političke studije iz Novog Sada, pod nazivom *U prilog unapređenja odgovora države na zločine iz mržnje i govor mržnje*. Predmet njenog izlaganja ticao se sagledavanja mogućnosti koordinisanog delovanja svih organa pravne države, policije, sudova, tužilaštava i jedinica lokalne samouprave, u cilju suzbijanja i prevencije govora mržnje i zločina iz mržnje i razvijanja usaglašenog, strateškog i kontinuiranog delovanja države radi promene stanja svesti u društvu, poštovanja različitosti i unapređenja stanja ljudskih prava. Uz to, date su i smernice za unapređenje odgovora države na zločin iz mržnje i govor mržnje. U njenom izlaganju je istaknuta odgovornost nosilaca političkih funkcija za govor mržnje (tzv. huškački govor), naročito putem medija koji imaju veliki uticaj na javnost (kao što je televizija) i da je problem što se takav govor mržnje ne sankcioniše (npr. poslanici se pozivaju na imunitet). Ukazano je i na potrebu neutralisanja motiva političkog govora mržnje koji se najčešće koristi radi dobijanja odnosno proširivanja popularnosti „u narodu“. Mogući odgovori na politički govor mržnje bi bili ukazivanje na posledice, slanje protestnih pisama i sl. Pored ovog izlaganja, i ostala izlaganja na ovoj sesiji su se ticala prevencije i zaštite od diskriminacije i zaštite i ostvarivanja ljudskih prava.

Na trećoj tematskoj sesiji, koja je bila posvećena različitim oblicima viktimizacije, prof. dr Slobodanka Konstantinović Vilić i mr Natalija Žunić sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, su se u radu pod nazivom *Alkoholizam žena – rodne razlike kao viktimogene predispozicije* pozabavile analizom stereotipnog društvenog reagovanja na alkoholizam žena u mikro i makro socijalnom i kulturnom prostoru i stigmatizacijom i okrivljavanjem žene kao delu već uvreženog rodno obeleženog označavanja, koje na širem društvenom planu uvodi ženu u polje diskriminacije i socijalne isključenosti. Preostale teme izlaganja na ovoj sesiji su bile vezane za žrtve rata, trgovinu ljudima i maloletnice kao žrtve trgovine ljudima.

Veoma zanimljivo izlaganje na tematskoj sesiji *Žrtve, društvena reakcija i institucije* bilo je izlaganje Tatjane Rajić iz Centra za socijalni rad u Požarevcu (koautorski rad sa doc. dr Jasnom Hrnčić sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu) pod nazivom *Odnos žrtava prema prestupu i medijaciji između žrtve i prestupnika*. Ona je predstavila rezultate istraživanja o odnosu žrtava prema prestupu i njihove spremnosti da se uključe u medijaciju između žrtve i prestupnika. Prezentovani rezultati su pokazali da i žrtve i prestupnici u velikom procentu imaju snažna osećanja vezana za prestup i potrebu za reparacijom, za saznavanjem o drugoj strani i za postizanjem sporazuma. Izlaga-

čica je u zaključku istakla da se pokazuje da je medijacija između žrtve i prestupnika dobar način da se izađe u susret potrebama obeju strana. Teme ostalih izlaganja na ovoj sesiji bile su vezane za izvansudske nagodbe za mlade u sukobu sa zakonom, odnos policije i žrtava kriminaliteta i spremnost žrtava da prijavljuju kriminalna dela.

Na tematskoj sesiji pod nazivom *Deca žrtve kriminaliteta i njihova zaštita* svoje radove su prezentovali mr Nataša Buha sa Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu (koautorski rad sa prof. dr Milicom Gligorović), mr Marija Kuzmanović i Nataša Andonovski iz Kazneno-popravnog zavoda u Sremskoj Mitrovici, Fejzi Bećiri iz opštinske uprave Bujanovac i mr Ljiljana Stevković sa Fakulteta za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju Univerziteta u Beogradu i Viktimološkog društva Srbije.

Mr Nataša Buha je prezentovala analizu rezultata dostupnih istraživanja vezanih za učestalost zlostavljanja i zanemarivanja dece sa različitim smetnjama u razvoju, razloge koji dovode do većeg rizika od zlostavljanja i zanemarivanja, kao i probleme koji otežavaju identifikovanje zlostavljanja i zanemarivanja u ovoj populaciji dece. Mr Marija Kuzmanović i Nataša Andonovski su u svom izlaganju prikazale rezultate primene specijalizovanih tretmana i posebnih mera nad seksualnim delinkventima u cilju sprečavanja vršenja seksualnih krivičnih dela nad decom. Izlagačice su ukazale na podeljena mišljenja u pogledu rezultata postignutih nakon primene pojedinih terapijskih postupaka. Fejzi Bećiri je na osnovu analize registrovanih slučajeva nasilja nad decom u opštinama Bujanovac i Preševo ukazao na oblike viktimizacije, karakteristike i uzroke viktimizacije dece, kao i načine sprečavanja nasilja nad decom i što efikasnije zaštite dece žrtava. Mr Ljiljana Stevković je posle prezentacije rezultata kvalitativnog istraživanja viktimizacije i eksploatacije dece prosjaka ukazala na oblike eksploatacije ove kategorije dece, osnovne karakteristike dece žrtava, karakteristike njihovog ulaska u lanac prosjačenja, oblike i karakteristike njihove viktimizacije u porodici i na ulici a koji su u vezi sa prosjačenjem.

Poslednja tematska sesija je nosila naziv *Žrtve različitih vidova viktimizacije*. Izlaganja na ovoj sesiji imali su dr Dragan Obradović iz Pravnog centra za decu i maloletnike u Valjevu sa temom *Učesnici u saobraćaju – žrtve neodgovornosti preduzeća za puteve odnosno lokalne zajednice*, Jadranka Buljević iz Osnovnog suda u Novom Sadu sa temom *Stare osobe kao žrtve* i Marijana Mojsilović, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu sa temom *Pravo na privatnost kao ograničenje slobode medija pred Evropskim sudom za zaštitu ljudskih prava sa osvrtnom na stanje u Republici Srbiji*.

Dr Dragan Obradović je u svom izlaganju ukazao na krivično delo nesavesnog vršenja nadzora nad javnim saobraćajem, koje se izuzetno retko pojavljuje u sudskoj praksi, kao i na najčešće „greške puta”, odnosno greške upravljača puta. On je dao preporuke za lokalnu zajednicu i njihove nadležne organe kako da postupaju u cilju rešavanja ove problematike. Jadranka Buljević je u okviru svog izlaganja istakla da se stare osobe pojavljuju ne samo kao žrtve sticanja imovinske koristi, prevara, razbojništava, krađa i ubistava, već i kao žrtve izživljavanja kriminalnih grupa, naročito maloletnika i to posebno kada su u pitanju stare osobe koje su beskućnici, a zatim i kao žrtve nebrige institucija sistema u situaciji lošeg materijalnog stanja i nemaštine kao posledice ekonomskog stanja u društvu. Ona je rekla da su stare osobe žrtve fizičkog i psihičkog izživljavanja prilikom izvršenja krivičnog dela koje ide sve do bezobzornosti i da se od strane izvršilaca koristi njihova bespomoćnost i oslabljene porodične veze. Poslednja izlagačica na ovoj sesiji, Marijana Mojsilović je prikazala analizu odnosa člana 10 (pravo na slobodu izražavanja) i člana 8 (pravo na poštovanje porodičnog života, porodice i doma) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, kroz praksu Suda u Strazburu koja je obuhvatila karakteristike dve odredbe, tumačenje elemenata važnih za odlučivanje koje pravo u konkretnom slučaju ima prevagu, kao i ishod sukoba ova dva člana. Takođe, analiza je obuhvatila slučajeve gde je zaštita člana 8 prešla svoje okvire i našla mesto u žrtvovanju medijske slobode, kao i slučajeve kada je zaštita člana 10 našla svoje mesto u žrtvovanju prava na privatnost.

Tema jedine radionice na ovoj konferenciji bila je *Aktivnosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije na unapređenju zaštite žrtava nasilja u porodici*. Uvodničari ove radionice, Slavica Radovanović i Randel Milošević iz Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije su govorili o načinu rada MUP-a u situacijama porodičnog nasilja, edukaciji policijskih službenika o ovoj temi i mogućnostima unapređenja rada u cilju zaštite žrtava porodičnog nasilja.

Sledeća, peta godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije pod nazivom *Zaštita žrtava: međunarodno pravo, nacionalna zakonodavstva i praksa* održaće se u Beogradu, 27. i 28. novembra 2014. godine. Relevantnost teme predstojeće konferencije se može sagledati u kontekstu pristupnih pregovora Srbije Evropskoj uniji, posebno otvaranja poglavlja 23 i 24, koja se bave pravosuđem i osnovnim ljudskim pravima, slobodom, bezbednošću i pravdom, i daljeg rada na harmonizaciji nacionalnog zakonodavstva i politika sa pravnim tekovinama i standardima EU koji doprinose boljoj zaštiti žrtava.

BEJAN ŠAĆIRI

TEMIDA
Jun 2014, str. 161-166
ISSN: 1450-6637

VESNA NIKOLIĆ- RISTANOVIĆ, SANJA ČOPIĆ, JASMINA NIKOLIĆ, BEJAN ŠAĆIRI

Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji

Viktimološko društvo Srbije i Prometej, Beograd, 2012, str. 177.

Ustav Republike Srbije u članu 15 garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i time podrazumeva jednake mogućnosti u ostvarivanju ljudskih prava. Takođe, Ustavom RS se zabranjuje svaki vid diskriminacije (član 21). Kako bi se utvrdilo koliko su ove odredbe poštovane i praktično realizovane, pojavljuje se kao neophodnost kontinuirano ispitivanje i evidentiranje obima, strukture i karakteristika diskriminacije žena kao jednog od najčešćih oblika narušavanja Ustavom zagarantovane ravnopravnosti. Upravo se knjiga „Diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji“ bavi analizom ovog društvenog problema, koji predstavlja značajan pokazatelj ravnopravnosti muškaraca i žena u društvu. Knjiga je nastala kao rezultat jednogodišnjeg projekta Viktimološkog društva Srbije *Mapiranje obima i karakteristika diskriminacije žena na tržištu rada i odgovora društva na nju*, koji predstavlja deo šireg programa Agencije Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN Women) pod nazivom *Unapređenje ekonomskih i socijalnih prava žena u Srbiji i Crnoj Gori*.

U ovoj knjizi predstavljena su dva istraživanja koja su sprovedena u okviru ovog projekta: predmet prvog istraživanja je bila diskriminacija žena na tržištu rada u Srbiji, dok su predmet drugog istraživanja bile organizacije i institucije koje dolaze u kontakt sa ženama žrtvama diskriminacije na tržištu rada i koje su u mogućnosti da u takvim situacijama reaguju na adekvatan način za rešavanje problema u ovom segmentu društvenih odnosa. Autori, pre defini-



sanja predmeta i postavljanja metodološkog okvira istraživanja, vrše analizu početnog (postojećeg) stanja položaja žena na tržištu rada u Srbiji. U prvom poglavlju knjige, pod nazivom *Analiza početnog stanja*, analiziraju se postojeći pravni i institucionalni okviri relevantni za ovu problematiku, zatim podaci državnih i nezavisnih državnih tela o položaju žena na tržištu rada i slučajevima diskriminacije, kao i rezultati dosadašnjih istraživanja u Srbiji koja su za predmet imala ovu problematiku. Autori daju pregled relevantnog pravnog okvira u vezi diskriminacije žena, posebno u segmentu ekonomskih društvenih odnosa, počevši sa analizom postojećih ustavnih odredbi i zakonskih tekstova koji bliže uređuju ovu oblast. Zatim se analiza usmerava na ostalo relevantno zakonodavstvo, pored koga, mesto u ovoj analizi nalaze i strateška dokumenta poput Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, usvojene 2009. godine, u kojoj su dati posebni ciljevi i načini ostvarivanja tih ciljeva u poboljšanju položaja žena. Što se tiče institucionalnih okvira, autori ove studije vrše uslovnu podelu ovih institucija i organizacija na tri nivoa. Prvi nivo čine institucije strateškog značaja za rodnu ravnopravnost, uspostavljene u Srbiji u proteklih nekoliko godina na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou vlasti. Drugi nivo predstavljaju institucije koje čine mehanizme za zaštitu ravnopravnosti i prava građana i građanki. Na trećem nivou navode se ostale institucije relevantne za zaštitu u slučaju diskriminacije, čije polje delovanja nije usko vezano za pitanje rodne ravnopravnosti, ali kroz vršenje svojih dužnosti i funkcija, afirmišu princip rodne ravnopravnosti. Na kraju analize institucionalnih okvira, autori analiziraju napore koji su uloženi u jačanje kapaciteta institucija. Nadalje, u ovom poglavlju prikazani su dostupni podaci državnih organa, institucija i nezavisnih državnih tela o položaju žena na tržištu rada i slučajevima diskriminacije, podeljeni u dve grupe: podaci koji uopšteno govore o položaju žena na tržištu rada u Srbiji (podaci Republičkog zavoda za statistiku i Nacionalne službe za zapošljavanje); i podaci o konkretnim slučajevima diskriminacije, odnosno, podaci državnih institucija i nezavisnih tela. Kratak pregled dosadašnjih istraživanja diskriminacije žena na tržištu rada, od kojih su se neka bavila položajem žena na tržištu rada, a druga ispitivanjem stavova o rodnoj ravnopravnosti, radnim pravima žena i diskriminaciji takođe pronalazi svoje mesto u ovom poglavlju. Autori daju zaključnu ocenu postojećeg stanja, uzimajući u obzir legislativni okvir i napredak u ovom domenu, kao i dalje prisutne nedostatke u definisanju određenih pojmova i analiziraju važnost razvoja nezavisnih državnih tela, poput Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Kritičkim osvrtom

na realizaciju unapređenja položaja žena, naglašavaju još uvek u velikoj meri prisutnu neravnopravnost žena u odnosu na muškarce i postojanje različitih vidova diskriminacije žena koja čini sadašnjicu u Srbiji. Na kraju ovog poglavlja, zaključuju da nesistematičnost i parcijalnost u vođenju evidencije od strane institucija u slučajevima diskriminacije i mali broj obraćanja žena državnim institucijama i drugim organizacijama predstavljaju otežavajuću okolnost u razvijanju politika usmerenih ka unapređenju položaja žena.

U drugom poglavlju knjige pod nazivom *Istraživanje diskriminacije žena na tržištu rada u Srbiji* definiše se predmet, cilj i opisuje metod istraživanja. Autori za predmet svog eksplorativnog istraživanja uzimaju diskriminaciju žena na tržištu rada i odgovor društva na ovaj vid diskriminacije, objašnjavaju kojim su se zakonskim definicijama rukovali u definisanju pojmova, koje je pojmove bilo potrebno redefinisati za potrebe istraživanja, koje je sve posredne ciljeve istraživanje imalo i na koji način su formulisani indikatori preko kojih se došlo do podataka od značaja za cilj istraživanja. Neposredni cilj je predstavljen kao dolaženje do podataka o obimu, strukturi i karakteristikama diskriminacije žena na tržištu rada u Srbiji, kao i dolaženje do podataka o postojećim oblicima društvenog reagovanja na problem diskriminacije žena na tržištu rada. Takođe, cilj je bio doći i do podataka o tome u kojoj meri se žene obraćaju državnim institucijama i drugim organizacijama, kao i to koliko su zadovoljne njihovom reakcijom. Zatim, opisuje se metod istraživanja i tehnika kojom su prikupljeni podaci uz objašnjenje akcionog karaktera i praktične vrednosti ovog istraživanja. U daljem tekstu, detaljno se objašnjava obuka anketara koji su prikupljali podatke za istraživanje, način formiranja uzorka na kojem je sprovedeno istraživanje i gde se i na koji način vršilo prikupljanje podataka. Takođe, u ovom delu dat je prikaz iskustava i problema sa kojima su se anketari susretali prilikom prikupljanja podataka. Ovaj deo prati opis uzorka istraživanja, koji je činilo 706 ispitanica uzrasta od 18 do 64 godine. Radi boljeg uvida u strukturu uzorka, podaci su grupisani u dve osnovne kategorije: sociodemografske podatke i podatke o socioekonomskim karakteristikama ispitanica. Što se tiče socioekonomskih karakteristika prikupljani su prevashodno podaci o materijalnom i radnom statusu ispitanica. Sledeće što autori ove knjige navode jesu podaci o rasprostranjenosti diskriminacije žena na tržištu rada, koji omogućavaju sagledavanje šire slike o prisutnosti ovog problema u našem društvu. Podaci o diskriminaciji žena su klasifikovani u dve kategorije: podaci o diskriminaciji prilikom zapošljavanja i podaci o diskriminaciji na radnom mestu. Shodno tome, autori su utvrđivali postojanje veza između dis-

kriminacije i sociodemografskih karakteristika ispitanica, dok je diskriminacija sa kojom su se ispitanice suočavale na radnom mestu, dovođena u vezu i sa socioekonomskim karakteristikama. Autori analizom ovih podataka dolaze do zaključka da je određena grupa žena, shodno ispitivanim karakteristikama, izloženija diskriminaciji na tržištu rada u odnosu na ostale ispitanice. Analiza strukture i karakteristika diskriminacije žena takođe je posmatrana kroz dve kategorije: strukturu i karakteristike diskriminacije prilikom zapošljavanja i strukturu i karakteristike diskriminacije na radnom mestu. Autori navode najčešće identifikovane oblike diskriminacije prilikom zapošljavanja i u okviru svakog od ovih oblika bliže razrađuju na koje načine se vrši diskriminacija. Kod analize strukture i karakteristika diskriminacije na radnom mestu, identifikovani oblici diskriminacije se dovode u vezu sa sociodemografskim i socioekonomskim karakteristikama ispitanica. Seksualno nasilje, kao još jedan vid diskriminacije sa kojim se žene suočavaju na radnom mestu, je u ovom delu poglavlja posebno obrađen. Autori zaključuju da se žene susreću sa različitim vidovima diskriminacije kako prilikom zapošljavanja tako i na radnom mestu, a kao uzrok tome navode veliku rodnu neravnopravnost u društveno-ekonomskim odnosima i stereotipe koji vladaju u našem društvu. Na kraju ovog poglavlja, analiziraju podatke o društvenoj reakciji na diskriminaciju žena, sagledavajući spremnost žena da govore o problemu diskriminacije i da se obrate specijalizovanim institucijama i organizacijama u zaštiti svojih prava. Autori zaključuju da je velika spremnost žena da govore o iskustvima diskriminacije, ali nizak nivo poverenja u specijalizovane institucije i organizacije, usled čega mali broj žena traži zaštitu od ovih ponašanja putem obraćanja državnim institucijama i organima i nevladinim organizacijama.

U trećem poglavlju knjige, pod nazivom *Mapiranje organizacija i institucija kojima se obraćaju ili mogu da se obrate žene čija su prava povređena na tržištu rada uključujući i rodno zasnovanu diskriminaciju* prikazano je drugo istraživanje koje je sprovedeno u okviru projekta Viktimološkog društva Srbije, a koje se odnosilo na mapiranje organizacija i institucija kojima se obraćaju ili mogu da se obrate žene čija su prava povređena na tržištu rada. Autori objašnjavaju predmet, cilj i metod istraživanja, kao i načine kojima su identifikovali institucije i organizacije civilnog društva koje su činile uzorak istraživanja. U ovom delu, akcenat je bio na identifikovanju pomenutih organizacija i analizi njihovog rada i evidencija u slučaju diskriminacije i kršenja prava žena na tržištu rada. Autori su se u ovoj analizi interesovali za broj žena koji se javljao ovim državnim institucijama i OCD (organizacijama civilnog društva) u vezi

kršenja prava ili diskriminacije u određenom vremenskom periodu, zatim, sa kojim pritužbama su se žene obraćale i šta su organizacije i institucije preduzele u vezi pritužbi. Posebno su obrađeni podaci pravosuđa i Uprave za analitiku pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, kako bi se dobila slika o tome da li žene upućuju pritužbe zvaničnim državnim organima i da li iste dobijaju sudski epilog. Takođe, autore je interesovalo kako i u kojoj meri institucije i organizacije adekvatno reaguju na pritužbe, te je mesto u ovoj analizi našla i međusobna saradnja institucija i organizacija, njihova iskustva o poteškoćama sa kojima se susreću u radu, kao i na koji način evidentiraju podatke o povredi prava žena u okviru radnog odnosa. Ispitivano je i da li institucije i organizacije raspolažu pisanim materijalima u vezi prevencije i zaštite prava žena na tržištu rada, da li su stručnjaci koji rade u ovim institucijama i organizacijama edukovani da adekvatno reaguju u ovim slučajevima i koje mehanizme koriste za utvrđivanje rodne zasnovanosti pritužbi koje dobijaju. U daljem tekstu nalaze se predlozi mera za prevenciju i zaštitu prava žena na tržištu rada od strane institucija i OCD. Umesto zaključka, autori na kraju ovog poglavlja sumiraju stanje usluga i kapaciteta institucija i organizacija u Srbiji kojima se žene obraćaju i kao praktičan rezultat ovog istraživanja daju konkretne smernice kako, gde i kome mogu da se obrate zaposlene žene kojima su povređena prava iz radnog odnosa, kao i žene kojima su prava povređena prilikom zapošljavanja. Ove smernice predstavljaju još jednu od dragocenosti kojom ova studija raspolaže za unapređenje trenutnog položaja žena na tržištu rada. Na kraju, autori daju opšte zaključke proizašle iz ove studije i posebno ističu preporuke za unapređenje zaštite žena od povrede prava i diskriminacije u ovom segmentu društvenih odnosa. Ove preporuke se posebno odnose na unapređenje legislative, unapređenje procedura i postupanja nadležnih institucija i organizacija, na razvijanje i unapređenje podrške i zaštite žena od diskriminacije, na unapređenje preventivnih akcija, poboljšanje vođenja evidencije u slučajevima kršenja prava i diskriminacije, kao i na ukazivanje za potrebom redovnog sprovođenja istraživanja o ovoj temi sa naglaskom na druge aspekte diskriminacije.

Ova knjiga, zbog tematike istraživanja i zaključaka, preporuka i smernica koje su nastale kao praktičan rezultat sprovedenih istraživanja, predstavlja dragocenu literaturu u oblasti diskriminacije žena i zaštiti njihovih prava na tržištu rada u Srbiji, što je čini vrednom čitanja i pozivanja na njene stranice.

Poziv na saradnju i pretplatu

TEMIDA je časopis o viktimizaciji (stradanju), ljudskim pravima i rodu. Časopis objavljuje naučne i stručne radove koji za svoj predmet imaju problem žrtava kriminaliteta, rata, kršenja ljudskih prava i drugih oblika stradanja (sa posebnim naglaskom na probleme žena, dece, manjinskih grupa, osoba sa invaliditetom i drugih kategorija koje su posebno izložene viktimizaciji), strah od kriminaliteta, kršenje ljudskih prava u zatvoru i u krivičnom postupku, prevenciju viktimizacije i slično. Svaki broj je tematski koncipiran, ali se objavljuju i tekstovi van određenih tema.

Teme za 2014. godinu su: broj 3 – **Žrtve seksualnog nasilja** (rok za predaju radova je 1. septembar 2014. godine); broj 4 – **Nevidljive žrtve** (rok za predaju radova je 1. novembar 2014. godine). Članci van ovih tema mogu biti predati Redakciji bez obzira na navedene rokove.

Radovi (članci i prikazi) se dostavljaju u elektronskoj formi prema priloženim tehničkim uputstvima na e-mail: vds@eunet.rs.

Svi članci se anonimno recenziraju od strane dva kompetentna stručnjaka/stručnjakinje, na osnovu čega Redakcija donosi odluku o štampanju. Rukopisi se ne vraćaju.

Tehnička uputstva autorkama i autorima članaka

1. Članak treba da bude obima do 20 strana kucanog teksta duplog proreda. Koristiti font Times New Roman i veličinu slova 12, latinica.
2. Prva stranica teksta treba da sadrži: **naslov rada, ime i prezime autora/autorke, apstrakt** (do 150 reči) i **4-5 ključnih reči**.
- 2.1 Odmah iza prezimena autora (na prvoj stranici) otvoriti fusnotu u kojoj treba dati naziv institucije u kojoj autor radi, zvanje autora i e-mail. U slučaju koautorskih radova, navesti podatke za svakog koautora/koautorku posebno.
Primer: Petar PETROVIĆ*
- 2.2 U apstraktu moraju da budu jasno navedeni predmet i cilj rada, kao i osnovne teme koje će biti pokriven.
3. Naslove pojedinih odeljaka u tekstu dati u sledećem obliku:

Naslov odeljka (Times New Roman, 12, Bold)

Podnaslov 1 (Times New Roman, 12, Italic)

Podnaslov 2 (slovo abecede u poluzagradi, Times New Roman, 12, Regular)

Primer:

Službe koje pružaju pomoć žrtvama

Kategorije korisnika

a) Žene i deca

* Dr Petar Petrović je docent na Fakultetu..... u Beogradu. E-mail: nikola@primer.net

4. Koristiti harvardski sistem citiranja. Na kraju citata u tekstu otvoriti zagradu i u njoj upisati prezime autora, godinu objavljivanja i broj strane.

Primer: (Christie, 2005: 28).

Kada ima dva ili tri autora trebalo bi ih odvojiti zapetom (npr. Boom, Kuijpers, 2012).

Kada ima preko tri autora, trebalo bi navesti prezime prvog autora uz dodatak „i dr.” (npr. Shapland i dr., 2009).

U slučaju da dva autora imaju isto prezime, navesti i prvo slovo njihovih imena (npr. H. Jones, R. Jones, 2003).

Kada se navodi sekundarni izvor, potrebno je napisati „prema” (npr. Ćopić prema Nikolić-Ristanović, 2011).

Ukoliko se navodi više radova različitih autora u istoj zagradi potrebno ih je razdvojiti znakom tačka i zapeta (npr. Dokmanović, 2011; Nikolić-Ristanović, 2012). U tom slučaju radove bi trebalo poređati hronološki prema godini kada su objavljeni.

- 4.1. U fusnotama davati samo propratne komentare, članove zakona i Službene glasnike.

- 4.2. Strana imena pisati izvorno.

5. Ukoliko se u tekstu nalaze slike ili tabele, na odgovarajućem mestu u tekstu uputiti na njih, npr. (Tabela 2).

Naslove dati iznad slika i tabela.

Primer: **Tabela 1.** Struktura viktimizacije prema polu

6. Obavezno priložiti popis **literature** na kraju teksta. Navesti sve citirane bibliografske jedinice abecednim redom, prema prezimenu prvog autora. Bibliografska jedinica treba da sadrži:

za knjige: prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača.

Primer: Milutinović, M. (1977) *Penologija*. Beograd: Savremena administracija.

za poglavlja u knjizi: prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naslov poglavlja, u: prvo slovo imena (urednika), prezime (urednika), skraćena oznaka uredništva (u zagradi), naslov knjige (kurzivom), mesto izdanja, naziv izdavača, broj prve i poslednje strane poglavlja.

Primer: Benton, T. (2006) Do we need rights? If so, what sort? U: L. Morris (ur.) *Rights: Sociological perspectives*. New York: Routledge, str. 21-36.

za članke u časopisima: prezime i prvo slovo imena autora, godina izdanja u zagradi, naziv članka, naziv časopisa (kurzivom), broj i broj prve i poslednje strane članka.

Primer: Christie, N. (2005) Restorativna i retributivna pravda u kontekstu rata i ratnih zločina. *Temida*, 4, str. 27-32.

za dokumenta preuzeta sa interneta: pored web strane upisati datum pristupa internet stranicama sa kojih su preuzeta.

Primer: <http://webzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>, stranici pristupljeno 5.10.2012.

Pre web strane može stajati i ime autora (ako je poznat) kao i naslov teksta. U tom slučaju ispred web strane dopisati – dostupno na:

za zakone: pored imena zakona napisati u kom je Službenom glasniku objavljen.

Primer: Zakon o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 58/04.

za saopštenja sa naučnih skupova: prezime i prvo slovo imena autora, godina u zagradi, naslov rada, naziv konferencije (kurzivom), broj strane u knjizi apstrakata u zagradi, mesto izdanja, naziv izdavača.

Primer: Kelly, L. (2011) Violence against women and children in the national legislations of the EU member states: an overview of the research results. *Druga godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije – Žrtve kriminaliteta i žrtve rata: međunarodni i domaći kontekst, knjiga apstrakta* (str. 13). Beograd: Viktimološko društvo Srbije i Prometej.

za članke iz novina: prezime i prvo slovo imena autora, godina i dan u zagradi, naslov teksta, naziv novina, broj strane.

Primer: Jovanović, A. (2012, 5. decembar) Otkriveni plagijati naučnih radova, Blic, str. 5. Moguće je navesti i web izdanje novina, kada se umesto strane stavlja – dostupno na: a zatim web adresa stranice i datum pristupa stranici.

Dodatna napomena: U popisu literature ne sme biti bibliografskih jedinica koje se ne navode u tekstu rada, a moraju biti sve jedinice koje se pominju, uključujući zakone, izveštaje, ali i web strane (koje idu u sekciju Internet izvori u okviru Literature).

7. Obavezno priložiti na kraju rukopisa: naslov rada, apstrakt i ključne reči na engleskom jeziku.

Svi članci se anonimno recenziraju od strane dva kompetentna stručnjaka/stručnjakinje, na osnovu čega Redakcija donosi odluku o štampanju. Rukopisi se ne vraćaju.

Molimo Vas da vodite računa i da pravilno koristite intelektualnu svojinu drugih autorki i autora prilikom iznošenja navoda, rezultata istraživanja, ali i grafičkih prikaza iz njihovih tekstova. Temida podleže **kontroli na plagijarizam** i nalazi se u **DOI (Digital Object Identifier) bazi** i u **Srpskom citatnom indeksu (SCIndeks)**.

Promena nekoliko reči iz rečenice originalnog autora ili autorke, kao i promena redosleda reči u njihovim rečenicama predstavlja plagijarizam ukoliko se taj autor ili autorka ne citiraju.

Kada se parafrizira neki deo teksta drugog autora ili autorke trebalo bi reprodukovati tačno značenje njihovih ideja, ali ih izraziti kroz sopstvene reči i drugačiju strukturu rečenica:

Npr. Nedovoljno dobri mehanizmi prepoznavanja su najverovatniji razlog malog broja zabeleženih žrtava starosti ispod 18 godina (Nikolić-Ristanović, 2009).

Isto pravilo važi i za slučaj da se pozivate na navode nekog istraživanja:

Npr. Istraživanje nasilja u porodici u Vojvodini pokazalo je da skoro svaka druga žena trpi psihičko nasilje (Nikolić-Ristanović, 2010).

Ukoliko je jedini način da izrazite navode drugog autora ili autorke doslovno citiranje njihovih reči, neophodno je da te rečenice stavite pod znake navoda, a da u zagradi pored imena autora/autorke i godine u kojoj je rad objavljen, navedete i broj strane na kojoj se te rečenice nalaze u njihovom tekstu:

Npr. Autorka navodi da „manji broj maloletnih žrtava verovatno više govori o slabim mehanizmima prepoznavanja“ (Nikolić-Ristanović, 2009: 255).

Tehnička uputstva autorkama i autorima prikaza

Prikaz treba da bude obima do 6 strana kucanog teksta duplog proreda, font Times New Roman 12.

Naslov prikaza treba da sadrži sledeće podatke:

Prikaz knjige: naziv u originalu, prevod naziva na srpski jezik u zagradi (ukoliko je naziv na stranom jeziku), naziv izdavača, mesto izdanja, godina izdanja i broj strana.

Prikaz skupa: naziv u originalu, prevod naziva na srpski jezik u zagradi (ukoliko je naziv na stranom jeziku), mesto i datum održavanja skupa.

Radovi ne smeju biti već objavljeni, niti predati za objavljivanje na nekom drugom mestu.

Pretplata

Cena pojedinačnog primerka je 750 dinara. Pretplata na štampani primerak za 2014. godinu iznosi 3.000 dinara za pojedince i 10.000 dinara za institucije.

Cena pojedinačnog štampanog primerka naučnog časopisa *Temida* za inostranstvo je EUR 30. Za inostranstvo pretplata na štampani primerak za 2014. godinu iznosi EUR 60 za pojedince, odnosno EUR 120 za institucije.

Cena pretplate obuhvata dostavljanje poštom primerka časopisa *Temida* i pristup svim elektronskim brojevima *Temide* u 2014. i prethodnim godinama.

Godišnja pretplata za pristup elektronskim izdanjima naučnog časopisa *Temida* preko internet stranice Viktimološkog društva Srbije za pojedince iznosi 2000,00 dinara, a za institucije 6000,00 dinara. Pristup pojedinačnom broju u elektronskoj formi iznosi 200,00 dinara.

Godišnja pretplata za pristup elektronskim izdanjima *Temide* preko internet stranice Viktimološkog društva Srbije za inostranstvo iznosi EUR 40 za pojedince i EUR 100 za institucije. Pristup pojedinačnom broju u elektronskoj formi za inostranstvo iznosi EUR 5.

Časopis *Temida* će u 2014. godini biti dostupan u elektronskoj formi na internet stranici Viktimološkog društva Srbije www.vds.org.rs i preko EBSCO istraživačke baze podataka **samo za pojedince i institucije koji plate pretplatu.**

U vezi pretplate na štampano izdanje ili pristup elektronskim izdanjima naučnog časopisa *Temida*, molimo Vas obratite se Redakciji časopisa.

Call for papers and subscription

Temida is the peer reviewed journal on victimization, human rights and gender, which is accredited as an academic journal by Serbian Ministry of Science. Papers are mainly published in Serbian. Papers written in other languages are either translated in Serbian or published in the language they are written in.

Topics for 2014 are: No. 3 – **Victims of sexual violence** (submission deadline: September, 1, 2014); No. 4 – **Invisible victims** (submission deadline: November, 1, 2014).

Contributions not specifically dedicated to these themes, as well as conference and book reviews, may be submitted irrespective of the indicated terms. Manuscripts should be submitted by e-mail: vds@eunet.rs.

All articles will be peer reviewed anonymously by two competent scholars. Afterwards, the Editorial Board will decide about its publishing. The manuscripts will not be returned.

Technical instructions for authors of articles

1. Contributions should not exceed **20 pages** typed in double line spacing. The recommended font type is Times New Roman 12.
2. First page should contain: **the title, the author's name, abstract** (up to 150 words) and **4-5 key words**.
- 2.1. After the author's surname put the footnote that should contain the name of the institution where the author works, academic title, and e-mail. In case of multiple authors, specify data for each co-author separately.
- 2.2. The abstract must clearly state the problem and the purpose of the paper, as well as the main topics that will be covered.

Example: Petar PETROVIĆ*

3. Subheadings should be written in the following way:

Paragraph heading (Times New Roman, 12, Bold)

Sub-Heading 1 (Times New Roman, 12, Italic)

Sub-Heading 2 (alphabet letter in the bracket, Times New Roman, 12, Regular)

Example: **Victim support services**

Categories of the users

a) Women and children

4. Please use the Harvard referencing system. At the end of citation you should open a bracket and give the author's surname, the year of publication and page number.

Example: (Christie, 2005: 28).

When there are two or three authors they should be separated with a comma (e.g. Boom, Kuijpers, 2012).

* Dr Petar Petrović is docent at the Faculty... in Belgrade. E-mail: petar@example.

When there is more than three authors, after the surname of the first author add "et al." (e.g. Shapland et al., 2009).

In case that two authors share the same surname add the first letter of their first name (e.g. H. Jones, R. Jones, 2003).

When a secondary source is cited, add "according to" (e.g. Ćopić according to Nikolić-Ristanović, 2011).

If there are multiple papers of different authors in the same bracket, they should be separated with a semicolon (e.g. Dokmanović, 2011; Nikolić-Ristanović, 2012).

In that case the papers should be mentioned chronologically according to the year of publishing.

4.1. Footnotes should contain only brief accompanying comments, law articles and Official Gazettes.

4.2. Foreign names should be written originally.

5. If the pictures and tables are included, please make a reference to them at the proper place, E.g. (Table 2)

Please give the titles above the pictures/tables.

Example: **Table 1.** Structure of victimization by gender

6. It is necessary to enclose the list of the **literature** at the end of the paper. List all the references in alphabetical order, according to the first author's surname. A list of references should contain:

For books: surname and initials of the author, year of publication (in the bracket), title of the book (italic), place of publication and publisher.

E.g. Milutinović, M. (1977) *Penologija*. Beograd: Savremena administracija.

For book chapters: surname and initials of the author, year of publication (in the bracket), chapter title, In: initial, surname of the editor followed by ed. in the bracket, title of the book (italic), place of publication, name of publisher and the page numbers of the chapter.

E.g. Benton, T. (2006) Do we need rights? If so, what sort? In: L. Morris (ed.) *Rights: Sociological perspectives*. London and New York: Routledge, pp. 21-36.

For journal articles: surname and initials of the author, year of publication (in the bracket), title of the article, title of the Journal (italic) and page numbers of the article.

E.g. Christie, N. (2005) Restorativna i retributivna pravda u kontekstu rata i ratnih zločina. *Temida*, 4, pp. 27-32.

For documents accessed by internet: give the electronic address and the date you accessed the source.

E.g. <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>, page accessed 5. 10. 2012.

Prior to the web page there can be the author's name (if known) and the title of the text. In this case, in front of the web page write – available at:

For laws: next to the name of the law, mention the Official Gazette in which it was published.

E.g. Zakon o krivičnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 58/04.

For conference papers: surname and initials of the author, year of publication (in the bracket), title, name of the conference (in italics), page number in the book of abstracts (in the bracket), place of publication, name of the publisher.

E.g. Kelly, L. (2011) Violence against women and children in the national legislations of the EU member states: an overview of the research results. *Druga godišnja konferencija Viktimološkog društva Srbije – Žrtve kriminaliteta i žrtve rata: međunarodni i domaći kontekst, knjiga apstrakta* (str. 13). Beograd: Viktimološko društvo Srbije & Prometej.

For magazine articles: surname and initials of the author, year and day of publication in the bracket, headline, newspaper name, page number.

E.g. Jovanović, A. (2012, 5. decembar) Otkriveni plagijati naučnih radova, Blic, p. 5.

It is possible to specify the web edition of the newspaper, when instead of the page you can write – available at: and then web site address and the date of accessing the site.

Additional note: In the reference list there must not be bibliographic items that are not mentioned in the text, and should be all the items that are mentioned in the text, including laws, reports but also web pages (which go into a separate section called Internet sources within the Bibliography).

7. Be sure to attach the title, abstract and keywords in English at the end of the manuscript.

All articles will be peer reviewed anonymously by two competent scholars. Afterwards, the Editorial Board will decide about its publishing. The manuscripts will not be returned.

Please be sure to properly use the intellectual property of other authors during the presentation of statements, research results, and graphics from their texts. The journal *Temida* is a subject of plagiarism **control** and is located in the **DOI (Digital Object Identifier) database** and in the **Serbian Citation Index (SCIndexs)**.

Changing a few words from the sentence of the original author, as well as changing the order of words in their sentences is plagiarism if the author is not cited.

When you paraphrase a text of another author you should reproduce the exact meaning of their ideas, but express them through your own words and with a different sentence structure:

E.g. Lack of good mechanisms of recognition is the most probable cause for the small number of identified victims under the age of 18 years (Nikolic-Ristanović, 2009).

The same rule applies in the case when you wish to refer to the assertion from another research:

E.g. The survey of domestic violence in Vojvodina has shown that almost every second woman suffered psychological abuse (Nikolic-Ristanović, 2010).

If the only way to express the assertions of another author is to quote their words, you must put these sentences in quotation marks, and indicate the page number on which these sentences are located in their text in the bracket next to the names of the authors and the year in which their paper was published:

E.g. The author states that "a smaller number of minor victims probably speaks more of a poor mechanism of identification" (Nikolić-Ristanović, 2009: 284).

Technical instructions for authors of reviews

The review should not exceed 6 pages typed in double line spacing. Recommended font is 12 point Times New Roman.

Title of the review should include:

Book review: title of the book in original, translation of the book title in Serbian in the bracket (if the title is in foreign language), name of the publisher, place of publication, year of publication and number of pages.

Conference review: title of the conference in original, translation of the conference title in Serbian in the bracket (if the title is in foreign language), place and date of conference.

Papers should not be already published neither submitted for publishing at some other place.

Subscription

Price for single printed copy of scientific journal *Temida* is 750 RSD. Annual subscription for printed copy for 2014 is 3000 RSD for individuals and 10000 RSD for institutions. Price for single printed copy for abroad is 30 EUR. Annual subscription rate for printed copy for abroad is 60 EUR for individuals and 120 EUR for institutions.

The subscription includes delivery of the copy of *Temida* by mail and the access to all electronic issues of *Temida* in 2014 and all previous years. Regarding the subscription please contact the Editorial office.

The annual on-line subscription fees for *Temida* through the Victimology Society of Serbia web site for Serbia are 2000 RSD for individuals and 6000 RSD for institutions, while the on-line subscription for one issue is 200 RSD.

The annual on-line subscription fees for *Temida* through the Victimology Society of Serbia web site for abroad are EUR 40 for the individuals and EUR 100 for institutions. Subscription for one on-line issue is 5 EUR.

In 2014 journal *Temida* is available at the web site of the Victimology Society of Serbia www.vds.org.rs and through the EBSCO research database **only for individuals and institutions who pay the subscription.**

CIP – Каталогизacija y пyбликации
Народна библиотека Србије, Београд

343.98

TEMIDA : časopis o viktimizaciji, ljudskim pravima i rodu / glavna i odgovorna urednica Vesna Nikolić-Ristanović. – Srpsko izd. – God. 1, br. 1 (januar 1998) – Beograd (Đure Jakšića 5) : Viktimološko društvo Srbije : Evropski pokret u Srbiji, 1998. – (Beograd : Prometej). – 24 cm

Tromesečno. – Ogledni broj izašao 1997. godine

ISSN 1450-6637 = Temida (Srpsko izd.)
COBISS.SR-ID 140099335