



Република Србија



ПОВЕРЕНИК ЗА
ЗАШТИТУ
РАВНОПРАВНОСТИ

ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У ПРОЦЕСУ КРЕИРАЊА ПРОПИСА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ



**ВОДИЧ ЗА ПРИМЕНУ
АНТИДИСКРИМИНАЦИОНОГ
ЗАКОНОДАВСТВА У ПРОЦЕСУ
КРЕИРАЊА ПРОПИСА
НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ**

**Водич за примену антидискриминационог законодавства у процесу
креирања прописа на локалном нивоу**

Ауторка

Проф. др Маријана Пајванчић

Издавач

Повереник за заштиту равноправности

За издавача

Проф. др Невена Петрушић

Лектура

Наташа Бошковић

Дизајн корица

Дигимар, Београд

Прелом и штампа

Дигимар, Београд

Тираж

200



Овај приручник је припремљен и одштампан као део активности финансираних од страна Делегације ЕУ у оквиру IPA 2011 пројекта "Имплементација антидискриминационих политика".

Садржај овог приручника не одражава нужно ставове Европске уније.



Штеди
Рециклирај
Поново
употреби

САДРЖАЈ

1. ПОЈМОВИ ЧИЈИ САДРЖАЈ ЈЕ ПОТРЕБНО БЛИЖЕ ОДРЕДИТИ	9
2. ОБЛИЦИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ	15
2.1. Непосредна (директна) дискриминација	16
2.2. Посредна (индиректна) дискриминација.....	22
2.3. Повреда начела једнаких права и обавеза.....	26
2.4. Позивање на одговорност	31
2.5. Удруживање ради вршења дискриминације	33
2.6. Говор мржње.....	34
2.7. Узнемиравање и понижавајуће поступање.....	34
2.8. Тешки облици дискриминације.....	35
2.9. Посебни облици дискриминације.....	37
2.9.1. Дискриминација у јавној сфери.....	37
2.9.2. Дискриминација у појединим областима.....	38
2.9.3. Дискриминација с обзиром на поједине субјекте и њихова лична својства.....	40
2.9.4. Дискриминација с обзиром на уверења	46
2.10. Посебне мере као инструменти вођења политике једнаких могућности.....	47
3. НОМОТЕХНИКА У КОНТЕКСТУ СПРЕЧАВАЊА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ.....	51
3.1. Опште напомене	51
3.2. Прописи које треба имати у виду.....	53
3.3. Субјективне претпоставке за креирање прописа.....	56
3.4. Језик прописа	57
3.5. Шта посебно треба имати у виду приликом нормирања?	58
4. НАДЛЕЖНОСТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У КОНТЕКСТУ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНОГ ЗАКОНОДАВСТВА.....	69

4.1. Надлежности органа локалне самоуправе дефинисане Законом о локалној самоуправи, а у вези са антидискриминационим законодавством	69
4.2. Надлежности локалне самоуправе утврђене антидискриминационим законодавством.....	76
5. ЛИСТА КРИТЕРИЈУМА ЗА АНАЛИЗУ ПРАВНОГ ПРОПИСА У КОНТЕКСТУ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНОГ ЗАКОНОДАВСТВА	85
5.1. Непосредна (директна) дискриминација	85
5.2. Посредна (индиректна) дискриминација.....	87
5.3. Повреда начела једнаких права и обавеза.....	88
5.4. Позивање на одговорност	90
5.5. Удруживање ради вршења дискриминације	91
5.6. Говор мржње.....	91
5.7. Узнемиравање и понижавајуће поступање.....	92
5.8. Тешки облици дискриминације.....	92
5.9. Посебни облици дискриминације.....	95
5.9.1. Дискриминација у јавној сфери.....	95
5.9.2. Дискриминација у појединим областима.....	96
5.9.3. Дискриминација с обзиром на поједине субјекте и њихова лична својства.....	97
5.9.4. Дискриминација с обзиром на уверења	100
ПРИЛОЗИ.....	103
Прилог бр. 1 - Правилна употреба језика	103
Прилог бр. 2 - Примери из праксе Повереника за заштиту равноправности.....	117
Прилог бр. 3 - Изводи из Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом – тешки облици дискриминације.....	199
Прилог бр. 4 - Изводи из Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом – посебни облици дискриминације	201
Прилог бр. 5 - Изводи из Закона о равноправности полова – дискриминација у појединим областима	205
Прилог бр. 6 - Посебне мере у антидискриминационом законодавству.....	206
Прилог бр. 7 - Примери дискриминације по основу пола из праксе Европског суда за људска права и Европског суда правде	217
ЛИТЕРАТУРА.....	226

Уводна реч

Публикација *Водич за примену антидискриминационог законодавства у процесу креирања прописа на локалном нивоу* резултат је рада на пројекту „Имплементација антдискриминационих политика у Србији”, који финансира Европска унија, у оквиру IPA програма 2011. Један од важних циљева овог пројекта јесте ефикасније спровођење антидискриминационих политика, што, поред осталог, подразумева проактивно деловање на плану спречавања дискриминације, промовисања толеранције и уважавања различитости у друштвеним односима.

Трогодишњи рад институције Повереника за заштиту равноправности показао је да су у пракси чести случајеви структуралне и институционалне дискриминације и да се велики број притужби поднетих Поверенику односи на дискриминаторне прописе које доносе органи у локалним самоуправама. С друге стране, више од трећине случајева које је Повереник разматрао односи се на дискриминацију извршену у поступцима пред органима јавне власти, чему, поред осталог, доприносе и широко распрострањене предрасуде међу носиоцима јавних функција. Део узрока таквог стања свакако лежи и у чињеници да правници запослени у локалним органима и службама нису у потпуности упознати са феноменом дискриминације и њеним сложеним појавним облицима, нити су у потпуности оспособљени за правилно тумачење и примену антидискриминационих прописа. Настанак овог приручника израз је потребе да се правницима који раде на припреми нацрта општих аката обезбеди едукативни материјал који ће им бити поуздан ослонац у усаглашавању нормативних решења са важећим антидискриминационим прописима. Надамо се да ће овај приручник олакшати правницима препознавање и разумевање дискриминације и подстаћи их да активно делују на побољшању положаја дискриминисаних и маргинализованих друштвених група и на подизању свести јавности.

Др Невена Петрушић

Повереница за заштиту равноправности

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Основни циљ овог приручника јесте да се проблематика везана за примену антидискриминационог законодавства учини приступачном у пракси.

Антидискриминационо законодавство, које укључује како општи закон о забрани дискриминације тако и посебне законе којима се регулише дискриминација с обзиром на нека од личних својстава која могу бити основ по коме су неко лице или група лица дискриминисани (пол, инвалидитет, национална припадност), представља новину у правном систему Србије. У правном поретку Републике Србије до недавно нису постојали закони којима се регулише област дискриминације, па је ову проблематику стога потребно приближити свима који раде на имплементацији антидискриминационог законодавства.

Акценат је стављен на облике у којима се дискриминација може јавити и на основне индикаторе по којима се могу препознати и идентификовати различити облици дискриминације.

Приручник је намењен првенствено актерима који раде на припреми прописа које, у оквирима својих надлежности, доносе органи локалне самоуправе, како би им рад у тој области био олакшан, а нарочито у циљу препознавања и идентификовања облика дискриминације, како би се постигло то да се у прописима не нађу одредбе односно решења која у пракси могу довести до дискриминације.

Увидом у препоруке и мишљења које је већ током првих година рада донео Повереник за заштиту равноправности, као независна институција чија је основна надлежност везана за заштиту од дискриминације, показало се да се дискриминација не догађа само у конкретним случајевима у пракси, већ да се дискриминаторне одредбе неретко налазе и у самим прописима које усвајају органи локалне самоуправе.

Овај приручник је припремљен да би се превентивно деловало и спречило да саме одредбе и решења садржана у прописима буду дискриминаторни, и како би се онима који раде на припреми прописа омогућило да препознавањем и идентификовањем облика дискриминације избегну дискриминаторне одредбе или решења у прописима на чијој припреми раде.

За примену антидискриминационог законодавства веома су важне активности које, у оквирима својих надлежности предузимају органи локалне самоуправе, јер се највећи део права и слобода грађана и грађанки остварује управо на локалном нивоу. Зато се у раду на овом приручнику настало да

се надлежности јединица локалне самоуправе и њихових органа сагледају и интерпретирају у контексту антидискриминационог законодавства, да се посебно укаже на обавезе које органи јединица локалне самоуправе имају у вези са превенцијом и спречавањем дискриминације као и на обавезе, права и могућности које органи локалне самоуправе имају у вези са вођењем политике једнаких могућности и предузимањем посебних мера чија је сврха и циљ стварање претпоставки и креирање амбијента у коме је могуће остварити право на равноправност у различитим сферама друштвеног живота.

У приручнику су стога обрађена и основна питања значајна за израду правних прописа које усвајају органи јединица локалне самоуправе, која су важна за имплементацију антидискриминационог законодавства у процесу обликовања прописа који се доносе на локалном нивоу.

Приручник садржи и више прилога који, поред извода из одредби закона којима се регулише дискриминација, а које су везане за поједина питања важна за праксу нормирања на локалном нивоу (на пример, одредбе о посебним мерама, одредбе које се односе на дефинисање појмова, на примере дискриминације у појединим областима и др.) садрже и примере из праксе рада Повереника за заштиту равноправности, као и примере из праксе Европског суда за људска права и Европског суда правде.

Крајњи циљ приручника јесте осмишљавање листе питања, која може бити користан водич креаторима локалних прописа да приликом израде нормативних решења препознају дискриминацију и идентификују облике дискриминације и да тако у пракси избегну да норме или решења садржана у прописима буду дискриминаторни.

1. ПОЈМОВИ ЧИЈИ САДРЖАЈ ЈЕ ПОТРЕБНО БЛИЖЕ ОДРЕДИТИ

Одређивање значења појмова који се користе у приручнику је важна претпоставка за израду правних прописа. Значење појмова и коришћење термина у правним прописима важно је због:

- јасноће правног прописа, која је неопходна како би се обезбедила правна сигурност;
- правилне употребе термина, јер термилошка конфузија може довести до различите примене прописа у пракси;
- доследног коришћења изабраног термина;
- сужавања простора за различите интерпретације исте норме у пракси;
- правилне употребе језика у прописима, како сâм пропис због тога не би био дискриминаторан.¹

У новијем законодавству, посебно у антидискриминационом законодавству, приметно је да се на самом почетку закона дефинише значење основних појмова који се користе у пропису. То је разумљиво јер је антидискриминационо законодавство новина у правном систему и у њему се користе нови термини чије значење није довољно познато, па је са значењем ових термина потребно упознати оне који раде на припреми прописа, оне који пропис примењују у пракси, као и грађане и грађанке на које се пропис односи.

У наставку ће бити одређено значење термина који се користе у законима који припадају сету антидискриминационих закона, а које је дефинисано у овим законима којима се регулише дискриминација, њени облици, забрана дискриминације, заштита од дискриминације и санкције у случају кршења забране дискриминације. Приликом дефинисања основних појмова који се користе у овим законима, актуелно антидискриминационо законодавство у Србији руководи се стандардима који су установљени у међународним документима који ма се регулише забрана дискриминације. У том контексту дефинише се и значење основних појмова који се у њима користе.² Остављамо по страни, у овом моменту, шири теоријски контекст у коме се такође налазе објашњења терминологије везане за дискриминацију. За практично поступање, посебно приликом израде локалних прописа, ослонац за употребу термина биће

1 Упућујемо на Прилог бр. 1 који илуструје коректну, тј. правилну употребу језика.

2 У вези са употребом термина упућујемо на Зборник *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Зборник, Повереник за заштиту равноправности и Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 29–33.

међународни стандарди у овој области који су позитивирани у унутрашњем праву у сету антидискриминационих закона. У законима којима се регулише дискриминација или поједини облици дискриминације, експлицитно или имплицитно су дефинисани следећи појмови и њихово значење:

- дискриминација / дискриминаторско поступање,
- пол,
- род,
- посебна мера,
- једнаке могућности,
- насиље засновано на полу,
- узнемиравање,
- сексуално узнемиравање,
- сексуално уцењивање,
- особе са инвалидитетом.

Општи појам **дискриминације и дискриминаторског поступања** дефинисан је у Закону о забрани дискриминације (чл. 2 ст. 1) као и у Закону о забрани дискриминације особа са инвалидитетом (чл. 3 ст. 2), док је у Закону о равноправности полова дефинисан само појам дискриминације, али не и појам дискриминаторског поступања (чл. 4 и 10).

Појам **„дискриминације и дискриминаторског поступања“** укључује кумулативно следеће елементе:

- неоправдано прављење разлике или
- неједнако поступање,
- пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица,
- начин на који се то манифестује, а који може бити отворен или прикривен,
- заснованост на личним својствима (стварним или претпостављеним) међу којима се посебно наводе: пол, родни идентитет, сексуална оријентација, брачни и породични статус, старосна доб, изглед и друга стварна, односно претпостављена лична својства.

Посебни закони којима је ближе регулисана дискриминација заснована само на неким личним својствима као што су пол и инвалидност, садрже и ближе дефиниције појединих елемената појма дискриминације. По томе су посебно карактеристични Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом и Закон о равноправности полова.

Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (чл. 6) као и Законом о равноправности полова (чл. 4) ближе су дефинисани још неки важни елементи који чине садржај појма дискриминација. Већ наведеним

елементима садржаја појма дискриминације ови закони придодају још неке елементе и ближе дефинишу њихов садржај. То се односи на:

Тражење заштите од дискриминације или подношење доказа о дискриминацији због чега се:

- неоправдано лошије поступа према одређеном лицу него што се поступа или би се могло поступати према другоме
- искључиво или углавном због тога што је
- тражило (или намерава да тражи) заштиту од дискриминације или је
- понудило (или намерава да понуди) доказе о дискриминаторском поступању.

Поред тога, у Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом под дискриминацијом се подразумева још и:

- очигледно понижавајуће поступање према дискриминисаном углавном због његове инвалидности (чл. 6 ст. 4);
- позивање и навођење на дискриминацију и помагање у дискриминаторском поступању (чл. 6 ст. 5).

Законом о равноправности полова (чл. 4) ближе су дефинисани још неки елементи који чине садржај појма дискриминације. То су:

Циљ или последица дискриминације која лицу или групи лица отежава, угрожава, онемогућује или негира признавање, уживање или остваривање људских права и слобода.

Неоправдано разликовање (искључивање, ограничавање, поступање или предузимање мера) постоји када:

- циљ мера које се предузимају није законит и легитиман,
- када не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се тим мерама постиже.

Термин „**пол**“ означава биолошке карактеристике лица (чл. 10 ст. 1 т. 1 Закона о равноправности полова).

Термин „**род**“ је појам који означава друштвено успостављене улоге, положаје и статусе жена и мушкараца у јавном и приватном животу, а из којих услед друштвених, културних и историјских разлика проистиче дискриминација заснована на биолошкој припадности одређеном полу (чл. 10 ст. 1 т. 2 Закона о равноправности полова).

Термин „**посебна мера**“³ означава меру привременог карактера која је усмерена на укидање неједнакости и убрзавање и постизање пуне равноправности полова у пракси (чл. 10 ст. 1 т. 3 Закона о равноправности полова).

3 Више о посебним мерама које су прописане антидискриминационим законодавством видети у Прилогу бр. 6 у коме су дати чланови из антидискриминационих закона који прописују посебне мере.

Термин „**једнаке могућности**“ означава поштовање и остваривање људских права заснованих на полу у свим областима друштвеног живота и могућност равноправног коришћења резултата који произлазе из развоја друштва (чл. 10 ст. 1 т. 4 Закона о равноправности полова).

Термин „**насиље засновано на полу**“ означава понашање којим се

- угрожава телесни интегритет
- угрожава душевно здравље или спокојство
- наноси материјална штета лицу, као и
- озбиљна претња таквим понашањем које
- спречава или ограничава неко лице да
- ужива права и слободе на принципу равноправности полова (чл. 10 ст. 1 т. 5 Закона о равноправности полова).

Термин „**узнемиравање**“ означава сваки

- нежељени вербални, невербални или физички акт
- учињен са намером или
- који има за последицу
- повреду достојанства и изазивање страха или
- стварање непријатељског, понижавајућег, деградирајућег или увредљивог окружења
- заснован на полу (чл. 10 ст. 1 т. 6 Закона о равноправности полова).

Термин „**сексуално узнемиравање**“ означава сваки

- нежељени вербални, невербални или физички акт сексуалне природе
- учињен са намером или последицом
- повреде достојанства личности
- стварања застрашујућег, непријатељског, деградирајућег или увредљивог окружења
- заснован на полу (чл. 10 ст. 1 т. 7 Закона о равноправности полова).

Термин „**сексуално уцењивање**“ означава свако

- понашање одговорног лица
- које у намери тражења услуга сексуалне природе
- учени другог да ће у случају одбијања пружања тражених услуга против њега или или њему блиског лица
- изнети нешто што може шкодити њеној или његовој части или угледу (чл. 10 ст. 1 т. 8 Закона о равноправности полова).

Термин „**политика једнаких могућности**“ подразумева

- равноправно учешће полова
- у свим фазама планирања, доношења и спровођења одлука које имају

- утицај на положај жена и мушкараца (чл. 3 ст. 3 Закона о равноправности полова).

Термин “**особе са инвалидитетом**” означава

- особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу
- које услед друштвених или других препрека
- немају могућности или имају ограничене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу са другима
- без обзира на то да ли могу да остварују поменуте активности уз употребу техничких помагала или служби подршке (чл. 3 ст. 1 т. 1 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом).

2. ОБЛИЦИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Уставом Републике Србије (чл. 21 ст. 3) утврђено је постојање дискриминације у облику директне и индиректне и експлицитно је забрањена како директна тако и индиректна дискриминација. Чињеница да се у самом Уставу као највишем правном акту издвајају и посебно регулишу ова два основна облика дискриминације говори о њиховом значају.

Ове одредбе Устава су конкретизоване, а садржај сваког од наведених облика дискриминације ближе је одређен у Закону о забрани дискриминације, Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закону о равноправности полова и Закону о заштити права и слобода националних мањина.⁴

У Закону о забрани дискриминације (чл. 5) наведени су следећи облици дискриминације:

- непосредна дискриминација
- посредна дискриминација
- повреда начела једнаких права и обавеза
- позивање на одговорност
- удруживање ради вршења дискриминације
- говор мржње
- узнемиравање и
- понижавајуће поступање

⁴ У вези са Законом о заштити права и слобода националних мањина потребно је нагласити да је он био први у групи антидискриминационих закона. Донет је као савезни закон у време када је Југославија још била федерална држава са две државе чланице. Та чињеница је препознатљива и у садржају овог закона који је материју регулисао у оквирима компетенција које су у домену људских права биле надлежност савезне државе. То је значило да сва питања која су била у надлежности федералних јединица нису регулисана овим законом, већ је њихово регулисање препуштено федералним јединицама као чланицама федерације. Поред тога, садржај овог закона фокусиран је првенствено на регулисање неколико основних питања. То се односи на права националних мањина на очување посебности (на пример, право на избор и употребу личног имена, право на употребу матерњег језика, службена употреба језика и писма националних мањина, право на неговање културе и традиције, право на школовање на матерњем језику, право на употребу националних симбола и др.) у оквиру којих је акценат на посебним мерама; на успостављање институционалних аранжмана (национални савети националних мањина) који омогућују националним мањинама делотворно учешће у одлучивању о питањима посебности, власти и управи; на заштиту права и слобода националних мањина. У том контексту, овим законом су само у оквиру основних начела и на најопштији начин регулисане забрана дискриминације и мере за обезбеђење равноправности. Закон је, без измена, преузет и интегрисан у правни систем Републике Србије након престанка постојања Заједнице Србија и Црна Гора, и сада је, у неизмењеном садржају, део правног система Републике Србије.

Наведени облици дискриминације су у Закону о забрани дискриминације регулисани као општи, од којих су несумњиво најважнији видови директна и индиректна дискриминација. Поред тога, Законом о забрани дискриминације дефинисни су и тешки облици дискриминације као и посебни облици дискриминације.

Због значаја који у контексту забране дискриминације имају управо горе наведени општи облици дискриминације, о чему говори и чињеница да су неки од ових облика (директна и индиректна дискриминација) регулисани и Уставом као највишим правним актом у правном поретку, у наставку ће бити детаљно изложени најпре општи облици дискриминације, а потом тешки и посебни облици дискриминације.

Важно је још подвући да је у пракси могућа ситуација у којој се више облика дискриминације може констатовати у једном истом случају. На пример, могуће је да у једном истом случају буде извршена непосредна дискриминација, као и да истовремено буде повређено начело једнаких права и обавеза. То не би требало изгубити из вида приликом практичног поступања било да је реч о изради нормативног акта којим се регулишу питања из домена надлежности локалне заједнице, или о предузимању одређене радње, поступању или пропуштању да се поступа.

2.1. Непосредна (директна) дискриминација

Уставом Републике Србије, у складу са међународним стандардима утврђеним у међународним изворима права⁵, изричито се забрањује директна дискриминација. Чињеница да је у самом Уставу, као највишем правном акту у правном поретку, изричито прописан овај облик дискриминације говори о томе да је реч о веома значајаном виду дискриминације, односно, дискриминаторног поступања, као и да је реч о облику дискриминације који је по својој природи општи облик дискриминације који се може у различитим варијететима јавити уз било који други облик или основ дискриминације.

Зато је у практичном раду приликом израде правних прописа као и приликом поступања у конкретном случају важно препознати овај облик дискриминације како би се избегло да дискриминаторне одредбе нађу место у правном пропису, односно да се, приликом поступања у конкретним случајевима избегне дискриминаторно поступање.

Важна претпоставка да се предупреди и избегне дискриминаторна одредба у самом пропису као и дискриминаторно поступање у пракси је, у

5 На пример, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (1979) *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр. 11/81 и Опциони протокол уз ову конвенцију (усвојен 1999, ступио на снагу 2000), *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, 13/2002; Конвенција о остваривању права особа са инвалидитетом (2006), Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (1965) *Службени лист СРЈ - Међународни уговори* бр. 6/1971, Конвенција о правима детета (1989) *Службени лист СРЈ - Међународни уговори*, бр. 15/1990 и Опциони протокол уз Конвенцију о правима детета о продаји деце, дечијој проституцији и дечијој порнографији (2000) и др.

првом реду, добро познавање свих елемената које појам непосредне (директне) дискриминације укључује.

Поћићемо најпре од најважнијих елемената који нам могу помоћи да препознамо овај вид дискриминације, а који су, уз уважавање међународних стандарда установљених у међународним документима о људским правима, прописани антидискриминационим законима.

Законом о забрани дискриминације (чл. 6) ближе су регулисани елементи које треба имати у виду приликом идентификовања овог облика дискриминације.⁶

Овим законом прописано је да непосредна дискриминација постоји уколико се:

- лице или група лица
- због неког од личних својстава тога лица или групе лица
- у случају када се ова лица односно група лица налазе у истој или сличној ситуацији
- стављају или су стављени или би могли бити стављени
- било којим актом, радњом или пропуштањем у
- неповољнији положај у односу на друга лица.

Поред тога, Законом о равноправности полова (чл. 5) се већ наведеним елементима као одредница непосредне дискриминације придодaje још и:

- свако неоправдано разликовање, искључивање или ограничавање права и слобода.

Кључно питање на које треба одговорити је како препознати и идентификовати непосредну дискриминацију и које кораке треба предузети у том правцу?

Да би се на ово питање одговорило у даљем тексту ће пажња бити усмерена на детаљнију анализу садржаја и значења сваког од наведених елемената које користи законодавац када ближе описује непосредну дискриминацију и наводи елементе, односно показатеље на основу којих се може идентификовати овај вид дискриминације.

Када желимо да идентификујемо да ли одређени пропис локалне заједнице или понашање (чињење или пропуштање)⁷ има обележја дискриминације

6 Идентичне елементе који помажу приликом идентификовања директне дискриминације садржи и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (чл. 6 ст. 2)

7 С обзиром на то да је овај приручник намењен у првом реду запосленима у локалној самоуправи који раде на припреми прописа које у оквиру своје надлежности доносе органи локалне самоуправе, у наставку ћемо пажњу усмерити пре свега на прописе, и у том контексту ће и све што следи у основном тексту бити првенствено окренуто ка нормирању, а мање ка практичном понашању (деловању, чињењу или нечињењу односно пропуштању). Показатељи које анализирамо како би нам помогли да идентификујемо дискриминацију и дискриминаторско понашање, у основи су идентични и када је реч о садржају правне норме и када је реч о практичном деловању, дакле, о радњи. Стога се у пракси ови показатељи поједнако могу користити и приликом израде правног прописа и приликом оцене практичног деловања.

потребно је учинити следеће кораке:

1. Најпре је потребно установити **ко су субјекти на које се односи правило** (правна норма) уколико је реч о нормативном акту којим се регулише одређена област или питање, односно, ко су субјекти према којима се у конкретној ситуацији поступа (или је пропуштено поступање које би било потребно предузети). Непосредна дискриминација се може односити на појединца или на више лица. То значи да као субјекте према којима је извршена (или би могла бити извршена) дискриминација можемо идентификовати:
 - појединца или
 - групу лица.⁸
2. Потом је потребно идентификовати **које од личних својстава**, која се наводе у Уставу, Закону о забрани дискриминације, Закону о спречавању особа са инвалидитетом, Закону о равноправности полова и Закону о заштити слобода и права националних мањина, представља **основ по коме је дискриминисан појединац или група лица**.

Питање пред којим смо јесте следеће: која лична својства могу бити основ дискриминације појединца или групе лица? У Уставу и антидискриминационом законодавству применом метода примеричног нормирања експлицитно су наведена нека лична својства која могу бити основ по коме је неко дискриминисан. Ради лакшег идентификовања личних својстава која могу бити основ за дискриминацију наводимо листу оних личних својстава која су набројана у Уставу Републике Србије и антидискриминационом законодавству.

Устав Републике Србије (чл. 21 ст. 3) *забрањује дискриминацију по било ком основу*, што је општа норма која укључује сва друга лична својства која се у Уставу изричито не наводе и у том контексту посебно наводи следећа лична својства:

- раса
- пол
- национална припадност
- друштвено порекло
- рођење
- вероисповест
- политичко уверење
- друга уверења
- имовно стање

8 Након објашњења да субјект према коме је извршена дискриминација може бити појединац или група лица, користићемо углавном јединицу у тексту (дакле – лице или субјект) имајући у виду да се све што се односи на појединца увек односи и на групу лица. Разлог за овакво поступање је техничке природе, јер растеређује штиво и олакшава праћење текста.

- култура
- језик
- старост
- физички инвалидитет
- психички инвалидитет.

Закон о забрани дискриминације садржи *општу забрану дискриминације по свим стварним или претпостављеним личним својствима*, али се у њему и експлицитно наводе бројна лична својства која могу бити основ за дискриминацију или дискриминаторско поступање. Поред личних својстава која су наведена у самом Уставу, овај закон употпуњује листу личних својстава која могу бити основ дискриминације и већ наведеним личним својствима додаје:

- боју коже
- држављанство
- порекло (преци)
- родни идентитет
- брачни статус
- породични статус
- сексуалну оријентацију
- здравствено стање
- генетске особености
- чланство у политичким организацијама
- чланство у синдикалним организацијама
- чланство у другим организацијама
- осуђиваност
- изглед.

Поред тога, Законом се ближе и прецизније одређују нека од већ поменутих личних својстава, чиме се употпуњује садржај који та лична својства укључују. То се односи на:

- етничко порекло које се као лично својство наводи уз националну припадност,
- верска убеђења која се као лично својство наводе уз вероисповест.

Препорука:

Приликом припреме и рада на прописима локалне заједнице као и приликом поступања треба имати у виду наведену листу личних својстава како би се из овог угла, дакле, са аспекта антидискриминационог законодавства,

сагледале последице примене решења садржаних у пропису локалне заједнице који се предлаже, идентификовала правила која стављају у изглед могућност да дође до дискриминације или дискриминаторског поступања, а све то у циљу превентивног деловања на спречавању дискриминације и дискриминаторског поступања.

3. Следећи корак у поступању односи се на **сагледавање ситуације у којој се налази једно лице (група лица) у односу на друго лице – „упоредник“⁹ (друга група лица)**. „Упоредник“ је субјект на који се не односи правило садржано у пропису на чијој се припреми ради. Пред нама је задатак да приликом рада на припреми нормативног акта локалне самоуправе упоредимо ситуацију у којој се налазе лица на која се правило односи са ситуацијом у којој су лица на која се правило не односи. То је веома важан корак у идентификовању непосредне дискриминације или дискриминаторског поступања.

Потребно је, дакле, утврдити да ли су лица на која се правило односи и лица на која се правило не односи у **истој или сличној ситуацији**.

Препорука:

Приликом припреме и рада на прописима локалне заједнице као и приликом поступања треба испитати и утврдити да ли је ситуација у којој су лица на која се правило односи и ситуација у којој су лица на која се правило не односи у иста или слична.

4. Четврти корак који би требало предузети у поступању приликом рада на припреми правног прописа јесте да након што смо утврдили да су ситуације у којима су и лице на које се правило односи и лице на које се правило не односи идентичне или сличне, покушамо да одговоримо на питање **какве ће бити последице примене тако формулисаног правила**. Да ли правило **различито третира лица која се налазе у истој или сличној ситуацији, односно истоветно третира лица која се налазе у различитим ситуацијама?**

Питање на које треба да покушамо да одговоримо је следеће: да ли правило садржано у пропису на чијој се припреми ради може довести до тога да се:

- субјекти на које се правило односи стављају или би могли бити стављени у неповољнији положај у односу на субјекте на које се правило не односи? И обрнуто,
- субјекти на које се правило не односи, стављају или би могли бити стављени у неповољнији положај у односу на субјекте на које се правило односи?

⁹ „Упоредник“ је појединац (или група лица) са којим се упоређује лице (или група лица) како би се сагледало да ли су ситуације у којима се ова лица налазе идентичне или сличне, што нам помаже да одговоримо на питање да ли се према једном појединцу (или групи лица) поступа другачије него према другом појединцу (или групи лица).

Уколико би одговор до кога дођемо био позитиван то би значило да се лица која се налазе у истој или сличној ситуацији различито третирају што би био показатељ постојања дискриминације. Ако би такво правило остало у пропису то би говорило у прилог закључку да је одредба прописа дискриминаторна, дакле, да је прописом (конкретним нормама којима је то регулисано) извршена дискриминација јер се различито третирају лица која се налазе у истој или сличној ситуацији.

Препорука:

Приликом припреме и рада на прописима локалне заједнице као и приликом поступања потребно је пажљиво испитати и установити да ли се правилном садржаним у пропису на чијој припреми се ради, прописује различит третман за лица која се налазе у истој или сличној ситуацији односно да ли на истоветан начин третира лица која се налазе у различитим ситуацијама, као и да ли се због тога одређена лица (или групе лица) доводе у повољнији или пак у неповољнији положај у односу на друга лица која су у истој или сличној ситуацији?

5. Напослетку, потребно је утврдити **да ли је неко од горе наведених личних својстава** разлог за различит третман лица која се налазе у истој или сличној ситуацији. Уколико јесте, може се констатовати директна дискриминација. Непосредна дискриминација постоји када је одређено лично својство појединца (или групе лица) основ за различит третман, а ситуација у којој се сва ова лица налазе је иста или слична, као и када се истоветно третирају лица (или групе лица) која се налазе у различитим ситуацијама, па би неко од њихових личних својстава налагало различит третман будући да су и ситуације у којима се они налазе различите.¹⁰

Препорука:

Приликом израде правног прописа као и приликом непосредног поступања посебну пажњу би требало обратити на следећа питања:

- утврдити „упоредника“ (контролна група или појединац), дакле, субјекте на које се акт, поступање, мера или пропуст не односе;
- установити да ли су субјекти на које се односи правило, поступање или пропуштање у истој или сличној ситуацији са субјектима на које се то не односи;
- установити да ли је одређено лично својство, и ако јесте које, разлог за различито поступање којим се лице (или група лица) ставља (или би могла ставити) у неповољнији положај у односу на друга лица;
- констатовати да ли је разликовање, искључивање или ограничавање с обзиром на неко од личних својстава оправдано, односно да ли има законит и легитиман циљ, као и да ли постоји сразмера између

¹⁰ Упућујемо на Прилог бр. 2 који садржи случај из праксе Повереника за заштиту равноправности – бр. 516 од 9. априла 2012. године.

постављеног циља и решења садржаних у пропису, односно у мерама које се планирају предузети како би се постављени циљ остварио, или је исти циљ могуће постићи и другим решењима, односно мерама које не доводе до разликовања, искључивања или ограничавања, нити једно лице (или групу лица) ставља у неповољнији положај у односу на друго лице (или групу лица).

Непосредна дискриминација постоји у случају када се различито третирају лица која се налазе у истој или сличној ситуацији односно уколико се истоветно третирају лица која се налазе у различитим ситуацијама, и када је основ за различит третман неко од личних својстава.

2.2. Посредна (индиректна) дискриминација

Други облик дискриминације је посредна (индиректна дискриминација). У пракси је овај вид дискриминације, несумњиво, теже препознати и идентификовати него непосредну дискриминацију. То је посебно тачно када је дискриминација последица дискриминаторног правила садржаног у правном акту (нормативна дискриминација), када је одређено правило једнако за све, али не уважава различитост ситуација у којима се налазе лица или одређене групе лица у односу на друге грађане и грађанке (привидно недискриминаторно правило које почива на начелу равноправности).

Важна претпоставка да се предупреди и избегне посредна дискриминација у самом пропису као и дискриминаторно поступање у пракси јесте добро познавање свих елемената које појам посредне (индиректне) дискриминације укључује.

Указујемо на најважније елементе који нам могу помоћи да препознамо овај вид дискриминације, а који су, уз уважавање стандарда садржаних у међународним документима о људским правима, прописани и антидискриминационим законима.

У Закону о забрани дискриминације ближе је регулисана посредна дискриминација (чл. 7) као један од општих облика дискриминације и одређено је неколико показатеља који нам могу послужити за њену идентификацију.¹¹

Законом је прописано да посредан облик дискриминације постоји ако се:

- лице или група лица
- због одређеног личног својства тог појединца или групе лица,
- ставља у неповољнији положај
- што може бити учињено било одређеним актом, било радњом (чињењем) или пропуштањем (нечињењем)

¹¹ У Закону о равноправности полова чланом 6 регулисани су исти елементи који одређују посредну дискриминацију.

- у случају када је акт, радња или пропуштање
- привидно заснован на начелу једнакости и забране дискриминације
- уз изузимање случаја у коме је овакво одступање оправдано законитим циљем
- и уз услов да су средства која се користе ради постизања законитог циља примерена и нужна.

Размотрићемо сваки од наведених елемената који дефинишу посредну дискриминацију.

1. Први корак приликом идентификовања посредне дискриминације је да се утврди и идентификује **ко су субјекти на које се односи правило** (правна норма) уколико је реч о нормативном акту, односно, ко су субјекти према којима се у конкретној ситуацији поступа (или је пропуштено да се поступи). Непосредна дискриминација се може односити на појединца или на више лица. То значи да као субјекте према којима је извршена (или би могла бити извршена) дискриминација можемо идентификовати:
 - појединца или
 - групу лица.
2. Други корак се односи на идентификовање **личног својства** по коме је дискриминисано неко лице или група лица, јер су лична својства **основ по коме је дискриминисан појединац или група лица**.

Лична својства која могу бити основ дискриминације појединца или групе лица укључују:

- расу
- боју коже
- пол
- родни идентитет
- брачни статус
- породични статус
- сексуалну оријентацију
- националну припадност
- етничко порекло
- друштвено порекло
- рођење
- порекло (преци)
- држављанство
- вероисповест
- верска убеђења
- политичко уверење

- друга уверења
- имовно стање
- културу
- језик
- старост
- физички инвалидитет
- психички инвалидитет
- здравствено стање
- генетске особености
- чланство у политичким организацијама
- чланство у синдикалним организацијама
- чланство у другим организацијама
- осуђиваност
- изглед
- друга лична својства.

Препорука:

Приликом припреме и рада на прописима локалне заједнице као и приликом поступања треба имати у виду наведену листу личних својстава како би се из овог угла, дакле, с аспекта антидискриминационог законодавства, сагледале последице примене решења садржаних у пропису локалне заједнице који се предлаже, идентификовала правила која стављају у изглед могућност да дође до дискриминације или дискриминаторског поступања, а све то у циљу превентивног деловања на спречавању дискриминације и дискриминаторског поступања.

3. Потом је потребно одговорити на питање **да ли се лице или група лица налазе у истој или сличној ситуацији у којој су и сви други грађани и грађанке?** Да би се то могло учинити потребно је упоредити ситуацију у којој се налази лице или група лица у односу на ситуацију у којој су сви други грађани и грађанке. Приликом рада на припреми нормативног акта локалне самоуправе важно је, дакле, упоредити ситуацију у којој се налазе лица на која се правило односи са ситуацијом у којој су сви други грађани и грађанке јер је то важан критеријум за идентификовање посредне дискриминације или дискриминаторског поступања.

Препорука:

Приликом припреме прописа локалне заједнице као и приликом поступања треба сагледати и упоредити ситуацију у којој су лица на која се правило односи и ситуацију у којој су сви други грађани и грађанке, и установити да ли је она иста или слична.

4. Након што утврдимо да је ситуација у којој су и лице на које се правило односи и ситуација у којој су сви други грађани и грађанке идентична или слична треба да покушамо да одговоримо на питање **какве ће бити последице примене тако формулисаног правила**. Да ли правило **различито третира лица која се налазе у истој или сличној ситуацији или на исти начин третира лица која се налазе у различитим ситуацијама?**

На ово питање одговор се може добити ако се сагледа да ли правило садржано у пропису на чијој се припреми ради може довести до тога да се субјекти на које се правило односи, стављају или би могли бити стављени у неповољнији положај у односу на све друге грађане и грађанке.

Уколико би одговор до кога дођемо био позитиван то би значило да се лица на која се правило садржано у пропису односи различито третирају у односу на све друге грађане и грађанке. То би био један од потребних али не и довољних показатеља да је реч о посредној дискриминацији јер правило које је „једнако за све“ ставља одређена лица или групу лица у неповољнији положај у односу на све друге грађане и грађанке.

Препорука:

Приликом припреме и рада на прописима локалне заједнице као и приликом поступања потребно је пажљиво испитати и установити да ли правилем садржаним у пропису на чијој припреми се ради, прописује различит третман за лица која се налазе у истој или сличној ситуацији односно да ли на истоветан начин третира лица која се налазе у различитим ситуацијама, као и да ли се због тога одређено лице (или група лица) доводи у повољнији или пак у неповољнији положај у односу на све друге грађане и грађанке који су у истој или сличној ситуацији.

5. Да бисе савећом поузданошћу идентификовала посредна дискриминација потребно је укључити у разматрање још један елемент. Он се односи на **оправданост (или неоправданост) различитог поступања до кога долази када привидно неутрална норма (правило једнако за све) доводи неко лице или групу лица у неповољнији положај у односу на друге грађане и грађанке**. Критеријуми на основу којих треба потражити одговор на ово питање везани су за два показатеља:

- Један се односи на циљ који се желео постићи предложеним нормативним решењем, а који је оправдан ако је законит.
- Други је везан за средства која се планирају применити како би се овај законити циљ остварио, а која морају бити примерена и нужна. Притом је потребно оценити да ли се постављени циљ могао остварити и неком другом мером која не би имала за последицу стављање лица или групе лица у неповољнији положај у односу на друге грађане и грађанке.

Препорука:

Да би се идентификовала посредна дискриминација, и да би се тако избегло да привидно неутрално, једнако за све, правило садржано у правном акту доведе до посредне дискриминације потребно је, поред свега што је изнето, сагледати и законитост циља који се жели постићи решењем које се у пропису предлаже, као и неходност и примереност мера које се планирају предузети како би се остварио законити циљ.

2.3. Повреда начела једнаких права и обавеза

Повреда начела једнаких права и обавеза¹² је, поред директне и индиректне дискриминације, један од *општих облика дискриминације* регулисан Законом о забрани дискриминације. У питању је, дакле, такав вид дискриминације чија се специфичност огледа у томе што је по својој природи општи и може се јавити уз било које лично својство лица или групе лица које је основ за дискриминацију (нпр. дискриминација због инвалидитета, дискриминација по основу националне припадности, дискриминација по основу пола, дискриминација по основу сексуалне оријентације и др.), односно уз било који други облик дискриминације (нпр. уз било који од посебних или тешких облика дискриминације). Стога би приликом израде правног прописа или приликом поступања увек требало имати на уму овај вид дискриминације.

Пошто је реч о општем облику дискриминације, Законом о забрани дискриминације је ближе регулисано када се сматра да он постоји. Законодавац прописује да повреда начела једнаких права и обавеза укључује следеће елементе:

- неоправдано ускраћивање права и слободе који се у истој или сличној ситуацији не ускраћују другом лицу или групи лица;
- неоправдано наметање обавеза које се у истој или сличној ситуацији не намећу другом лицу или групи лица;
- циљ или последицу предузетих мера који нису оправдани;
- сразмеру између предузетих мера и циља који се предузетим мерама настоји остварити.

Уз ове елементе нужно је увек имати у виду да је основ по коме је дошло до повреде начела једнаких права и обавеза неко лично својство појединца или групе лица.

Да бисмо могли да сагледамо и оценимо да ли је дискриминаторна норма садржана у пропису на чијој се припреми ради, односно поступање у конкретном случају, у наставку ћемо пажњу усмерити на детаљнију анализу садржаја и значења свих показатеља које законодавац наводи, а на основу којих се може

12 Више о овом питању видети у: *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Зборник, Повереник за заштиту равноправности и Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 168–170.

идентификовати овај вид дискриминације. То можемо да учинимо следећи наредне кораке.

1. Потребно је најпре утврдити **ко су субјекти на које се односи норма** садржана у правном акту на чијој се припреми ради, односно ко су субјекти према којима се у конкретној ситуацији поступа (или је пропуштено поступање које би било потребно предузети).
2. Други корак подразумева идентификовање **основа дискриминације**, а то је увек неко лично својство, па је стога потребно утврдити да ли је реч о одређеном **личном својству** појединца или групе лица на које се односи норма садржана у пропису на чијој се припреми ради, односно понашање у конкретној ситуацији, и о **ком личном својству је реч**. Да бисмо то могли успешно да учинимо потребно је консултовати листу личних својстава појединца или групе лица. То су:

- раса
- пол
- национална припадност
- етничко порекло
- друштвено порекло
- рођење
- вероисповест
- верска убеђења
- политичко уверење
- друга уверења
- имовно стање
- култура
- језик
- старост
- физички инвалидитет
- психички инвалидитет
- боја коже
- држављанство
- порекло (преци)
- родни идентитет
- брачни статус
- породични статус
- сексуална оријентација
- здравствено стање
- генетске особености
- чланство у политичким организацијама

- чланство у синдикалним организацијама
- чланство у другим организацијама
- осуђиваност
- изглед
- неко друго лично својство.

Препорука:

Приликом припреме прописа локалне заједнице као и приликом поступања треба имати у виду субјекте на које се норма односи или према којима се поступа, посебно њихова лична својства како би се са тог аспекта сагледале могуће последице примене нормативних решења садржаних у пропису који се предлаже и како би се идентификовала правила чија је природа дискриминаторна и која би у пракси могла довести до дискриминације или дискриминаторског поступања, што представља вид превентивног деловања на спречавању дискриминације и дискриминаторског поступања.

3. Трећи корак је **утврђивање оправданости (или неоправданости) ускраћивања права и слобода или наметање обавеза** лицу односно групи лица, а које се другима не ускраћују, односно не намећу. То је веома важно учинити већ у процесу рада на припреми нормативног акта како би се у пропису избегле одредбе које би у пракси довеле до дискриминације.

Показатељи на основу којих се може проценити да ли се нормом садржаном у пропису који се припрема, односно да ли се понашањем (чињењем или пропуштањем) повређује начело једнаких права и обавеза, дакле, да ли је реч о овом виду дискриминације садржани су у одговорима на два питања. Треба потражити одговор на оба питања:

- Прво, се односи на **оправданост (или неоправданост) ограничења или ускраћивања права и слобода** лицу или групи лица која другим лицима нису ускраћене.
- Друго се односи на **оправданост (или неоправданост) наметања обавеза** лицу или групи лица, а које се другим лицима или групи лица не намећу.

Овом приликом потребно је посебно нагласити да свако разликовање не представља нужно дискриминацију, јер постоје и оправдане разлике, односно постоје ситуације у којима постоји разумно оправдање да се одређена права или слободе ограниче или искључе као и да се наметну одређене обавезе лицима (или групи лица). Зато фокус пажње није у првом реду на ограничењу или ускраћивању права односно наметању обавеза, већ пре свега на њиховој оправданости или неоправданости. То је, дакле, кључно питање на које треба покушати одговорити.

Препорука:

У пракси, као што показују примери из рада Повереника за заштиту равноправности, често се догађа да се повреда начела једнаких права и обавеза као вид дискриминације појављује у вези са прописивањем услова под којима се неко право стиче или приликом утврђивања обавеза које се налажу појединцу или групи лица.

Да би се избегло да у прописима локалне самоуправе буду садржане дискриминаторне одредбе било би значајно да се током израде нормативног акта посебна пажња обрати на брижљиво сагледавање услова који се актом прописују, односно обавеза које се актом налажу, као и да се сагледа и оцени да ли је постављање таквих услова или налагање обавеза оправдано или неоправдано.

4. Наредни корак у поступању је **сагледавање ситуације у којој се налази једно лице (група лица) у односу на друго лице – „упоредник“ (друга група лица)**. Пред нама је задатак да приликом рада на припреми нормативног акта упоредимо ситуацију у којој се налазе лица (или група лица) на која се правило односи са ситуацијом у којој су лица (или група лица) на која се правило не односи. То је веома важан корак који може помоћи да се лакше препознају и одредбе прописа које потенцијално могу бити дискриминаторне, или да се идентификује дискриминаторско поступање. Потребно је, дакле, утврдити да ли су лица на која се правило односи и лица на која се правило не односи у **истој или сличној ситуацији**.

Препорука:

Приликом рада на припреми прописа локалне заједнице као и приликом поступања треба испитати и утврдити да ли је ситуација у којој су лица (или група лица) на која се односи правило којим се право или слобода ограничавају или искључују, односно ситуација у којој се лицу (или групи лица) прописују обавезе иста или слична ситуацији у којој су и лица (или групе лица) чије слободе и права се не подвргавају ограничењима или се не искључују, односно којима се не налаже испуњавање одређених обавеза.

5. Напослетку, остаје још да се одговори на питање о **оправданости (или неоправданости) ограничења слобода и права лица** (или групе лица) односно о **оправданости (или неоправданости) обавеза** које су прописане за лице (или групу лица). Кључне критеријуме за процену и одговор на питање да ли су оправдана или неоправдана ограничења, односно ускраћивање одређених слобода и права лицу или групи лица у односу на лица или групе лица којима те слободе и права нису ускраћене, као и за одговор на питање да ли су оправдано или неоправдано наметнуте обавезе лицу или групи лица, а које се другим лицима или групи лица не намећу, представљају следећа два елемента:
 - циљ или последица одређених нормативних решења садржаних у пропису локалне заједнице или предузетих мера, односно у поступању у конкретном случају, и

- сразмера која мора постојати између решења садржаних у пропису локалне заједнице, односно у поступању у конкретном случају, и циља који се нормативним решењима или предузетим мерама настоји остварити.

Зато је одговор на ова два питања веома важан елеменат за препознавање и идентификовање повреде начела једнаких права и обавеза као једног од облика дискриминације.

У случају да циљ или последица нормативних решења садржаних у пропису локалне заједнице или мера које се предлажу немају оправдање јер се не могу оправдати законитим и рационалним разлозима, постојала би дискриминација или дискриминаторско понашање. Зато на то треба посебно обратити пажњу.

Такође, дискриминација, односно дискриминаторско поступање могло би се констатовати уколико не би постојала сразмера између решења садржаних у пропису локалне заједнице и предузетих мера са једне стране, и с друге стране циља који се настоји остварити.¹³

Препорука:

Приликом рада на припреми правног прописа као и приликом поступања било би неопходно у сваком конкретном случају:

- размотрити да ли је неко лично својство појединца или групе лица у конкретном случају било повод да се повреди начело једнаких права и обавеза;
- преиспитати и оценити да ли су права и слободе лица или групе лица неоправдано (или оправдано) ускраћена;
- утврдити да ли је лице или група лица којима се ускраћују одређена права или слободе у истој или сличној ситуацији као и лице или група лица којима те слободе или права нису ускраћена;
- преиспитати и оценити да ли су лицу или групи лица неоправдано (или оправдано) наметнуте обавезе које се не намећу другом лицу или групи лица;
- утврдити и оценити да ли је лице или група лица којима се намећу одређене обавезе у истој или сличној ситуацији као и лице или група лица којима те обавезе не намећу;
- у циљу процене оправданости (односно неоправданости) ограничења

13 Видети, на пример Прилог бр. 2: Препорука Секретаријату за социјалну заштиту града Београда за предузимање мера у циљу организовања градског превоза за особе са инвалидитетом (дел. бр. 516, датум: 9. 4. 2012); Препорука Скупштини града и Секретаријату за социјалну заштиту града Београда за уклањање дискриминаторних одредби из аката којима је регулисано паркирање на јавним паркиралиштима за особе са инвалидитетом (дел. бр. 936, датум: 3. 8. 2011); Препорука Скупштини града Јагодина за уклањање дискриминаторних услова за остваривање права на финансијску помоћ (дел. бр. 431/2011, датум: 12. 4. 2011).

слобода и права лицу (или групи лица), која се другом лицу (или групи лица) не ускраћују, односно наметања обавеза лицу или групи лица, које се другом лицу (или групи лица) не намећу, потребно је користити два основна индикатора: разматрање циља који се жели постићи и последица које би могле наступити због примене решења, као и процена и утврђивање сразмере између циља који је постављен и решења односно мера које се планирају предузети како би се постављени циљ остварио, односно процена да ли би се постављени циљ могао постићи и другим мерама.

Уколико се констатује да су слободе и права лица (или групе лица) неоправдано ускраћене и да се у истој или сличној ситуацији не ускраћују другом лицу (или групи лица), или да су лицу (или групи лица) неоправдано наметнуте обавезе које се у истој или сличној ситуацији не намећу другом лицу (или групи лица), а циљ који се решењем садржаним у пропису или поступањем желео постићи није законит или није легитиман (није га могуће оправдати разумним разлозима), као и уколико не постоји сразмера између циља који је постављен и решења односно мера које се планирају предузети како би се постављени циљ остварио, односно ако не постоји могућност да се постављени циљ оствари и на други начин (другим решењем или мером којим се циљ може постићи и са мањим ограничењем права и слобода) могла би се констатовати дискриминација у облику повреде начела једнаких права и обавеза.

2.4. Позивање на одговорност

Један од општих облика дискриминације прописан Законом о забрани дискриминације (чл. 9) је и кршење овим законом експлицитно прописане забране позивања на одговорност¹⁴ због тога што је затражена заштита од дискриминације. Забрана позивања на одговорност је специфичан инструмент који треба да омогући и олакша остваривање заштите од дискриминације, без страха да ће се због тога трпети било какве штетне последице. Суштински гледано, прописивање овог вида дискриминације представља инструмент заштите лица која су жртве дискриминације или сведоци дискриминације.

С обзиром на то да су жртва или сведок дискриминације субјекти у поступцима за заштиту од дискриминације који се воде у вези са различитим облицима дискриминације (директна, индиректна и др.), у различитим областима у којима се јавља дискриминација (образовање, политички живот, здравство и др.), према различитим личним својствима по којима је учињена дискриминација према неком лицу или групи лица (стари, деца, особе са инвалидитетом, припадници националних мањина и др.) Закон о забрани дискриминације издваја и овај облик дискриминације и сврстава га међу опште облике дискриминације.

14 Шире у Судска грађанскоправна заштита од дискриминације, Зборник, Повереник за заштиту равноправности и Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 170–171.

Законом су регулисани основни елементи садржаја овог вида дискриминације који се односе на субјекте који уживају заштиту од овог вида дискриминације, као и битни елементи кроз које се манифестује овај облик дискриминације.

Круг субјеката којима се Законом о забрани дискриминације гарантује овај вид заштите укључује лица (или групу лица) која:

- захтевају од надлежних институција заштиту од дискриминације;
- намеравају да затраже заштиту од дискриминације;
- нуде доказе о дискриминацији или дискриминаторском поступању
- намеравају да понуде доказе о дискриминацији или дискриминаторском поступању.

Основни **критеријуми за идентификовање кршења забране позивања на одговорност** прописани су Законом и укључују:

- ситуације у којима се, према горе наведеним субјектима, неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима;
- разлог за неоправдано лошије поступање према субјектима који уживају овај вид заштите је, искључиво или претежно, чињеница да су они актери у поступку заштите од дискриминације као покретачи поступка или као сведоци (учесници у поступку).

Неопходно је, уз већ речено, додати да се Законом о равноправности полова (чл. 8) такође, регулише на општи начин заштита сведока као и жртве дискриминације и експлицитно је прописано да сведок или жртва дискриминације не сме трпети штетне последице због тога што је дао исказ пред надлежним органом или упозорио јавност на случај дискриминације. Овим законом се, за разлику од Закона о забрани дискриминације, такво поступање не карактерише као облик дискриминације, већ се акценат ставља на заштиту сведока, односно жртве дискриминације.

Поред тога, овим законом се садржински сужава заштита сведока и жртве и везује се за следеће ситуације:

- давање исказа пред надлежним органом о случају дискриминације;
- упозоравање јавности на случај дискриминације.

Имајући у виду чињеницу да се и Законом о равноправности полова регулише заштита сведока и жртава дискриминације, иако се то експлицитно не дефинише као посебан облик дискриминације, приликом рада на припреми прописа локалне заједнице као и приликом поступања не би требало изгубити из вида и ова законска решења.

Препорука:

Приликом рада на припреми прописа које доноси локална заједница у оквиру својих надлежности, као и приликом поступања у конкретним случајевима било би потребно имати у виду кршење забране позивања на одговорност као

посебан вид дискриминације када су у питању жртве дискриминације као и сведоци дискриминације и дискриминаторског понашања.

Како је у овом случају реч о једном од општих облика извршења акта дискриминације или дискриминаторског понашања, и о томе да се овај вид дискриминације или дискриминаторског понашања може јавити уз било који други вид дискриминације (непосредна, посредна, повреда начела једнаких могућности и др.), као и о томе да се она може јавити у различитим областима друштвеног живота које су апострофиране у Закону о забрани дискриминације (поступци пред органима јавне власти, област рада, област образовања и стручног оспособљавања и др.) као и да овом виду дискриминације могу бити изложена лица (или групе лица) по основу различитих личних својстава (пол, инвалидност, старост, сексуална оријентација и др.) неопходно је посебно обратити пажњу на то да ли је, уз друге облике дискриминације, прекршена законска забрана позивања на одговорност и тако учињена и дискриминација сведока и жртава дискриминације.

2.5. Удруживање ради вршења дискриминације

У опште облике дискриминације Законом о забрани дискриминације (чл. 10), као један од видова дискриминације, сврставано је и удруживање ради вршења дискриминације.¹⁵

Законом нису конкретније регулисани елементи који би нам могли бити водич за идентификовање овог вида дискриминације. То би, у овом случају, могло бити и излишно јер је законодавац једном начелном нормом, руководећи се Уставом¹⁶ експлицитно забранио:

- сваки вид удруживања ради вршења дискриминације;
- деловање организација усмерено на кршење уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости;
- деловање група усмерено на кршење уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости.

У Закону о забрани дискриминације једном општом одредбом („и друге“) укључена су не само „привилегована лична својства“, која су и у самом Уставу апострофирана и издвојена од других личних својстава која могу бити повод за дискриминацију (националност, вероисповест, раса)¹⁷ већ и сва друга лична својства.

¹⁵ Ибидем, стр. 171–173.

¹⁶ Видети члан 44 ст. 3, члан 49, члан 50 ст. 3, чл. 55 ст. 4. Устава Републике Србије.

¹⁷ Устав Републике Србије прописује забрану изазивања расне, националне и верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (чл. 49), али као кажњиво (санкција је забрана деловања верске заједнице предвиђена у чл. 44 ст. 3, односно забрана деловања удружења предвиђена у чл. 55 ст. 4) санкционише се само изазивање националне, расне и верске мржње док су изостављена друга лична својства по основу којих неко може бити дискриминисан.

2.6. Говор мржње

Закон о забрани дискриминације (чл. 11) наводи и говор мржње¹⁸ као посебан и један од општих облика дискриминације¹⁹ и изричито забрањује:

- изражавање идеја, информација и мишљења
- када се њиховим изражавањем подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства,
- забрана се односи на јавна гласила, публикације, скупове и места доступна јавности, исписивање и приказивање порука или симбола као и друге начине изражавања идеја, информација и мишљења.

2.7. Узнемиравање и понижавајуће поступање

Узнемиравање и понижавајуће поступање²⁰ је један од општих видова дискриминације регулисан општом одредбом Закона о забрани дискриминације (чл. 12). Законом је изричито забрањено:

- узнемиравање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства,
- понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства.

У Закону су посебно наглашена нека понашања која овај вид дискриминације укључује и прописано је да се ова забрана нарочито односи на:

- стварање страха,
- непријатељско окружење,
- понижавајуће окружење,
- увредљиво окружење.

Више о недоследности уставних одредби о санкционисању дискриминације код: Пајванчић, М.: *Повреда забране дискриминације по полу као основ ограничења људских права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2009, Вол. 43, Но. 2, стр. 7-20, Пајванчић, М.: *Слобода вероисповести, Правни живот*, 2010, Вол. 23, Но 12, стр. 835–849.

18 Видети шире у: *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Зборник, Повереник за заштиту равноправности и Правосудна академија, Београд, 2012, стр. 173 – 175.

19 Видети мишљење и препоруку Повереника за заштиту равноправности бр. 8/2011 од 14. 01.2011 у *Зборнику мишљења, препорука и упозорења повереника за заштиту равноправности*, Београд 2011, стр. 139, као и препоруку бр. 171/2011 од 28. 02. 2011. у *Зборнику мишљења, препорука и упозорења повереника за заштиту равноправности*, Београд 2011, стр. 145.

20 Ибидем, стр. 175–177.

2.8. Тешки облици дискриминације

Поред непосредне и посредне дискриминације као два најопштије дефинисана облика дискриминације, Законом о забрани дискриминације, као и другим антидискриминационим законима, регулисано је више различитих видова дискриминације. Следећи утврђен методолошки приступ најпре ће бити изложени други облици дискриминације регулисни у Закону о забрани дискриминације, а потом облици дискриминације који су ближе регулисани у другим антидискриминационим законима.

Критеријуми од којих законодавац полази приликом регулисања других видова дискриминације прописаних Законом о забрани дискриминације могу бити различити. Стога је користан покушај да се према одређеним критеријумима класификују облици дискриминације који су регулисани у овом закону. Ова класификација нам може олакшати идентификовање тешких облика дискриминације, као и посебних облика дискриминације.

Овом приликом треба нагласити да је у пракси могућ и не тако редак случај да се тешки облици дискриминације као и посебни облици дискриминације јаве у облику непосредне дискриминације, у облику посредне дискриминације, у облику повреде једнаких могућности и др. То значи да приликом израде прописа као и приликом поступања или пропуштања ову чињеницу не треба изгубити из вида.

Полазећи од *тежине повреде* нанете дискриминацијом или дискриминаторским поступањем, као и од *субјеката* чијим је актом, поступањем или пропуштањем учињена дискриминација Законом о забрани дискриминације као тешки облици дискриминације прописани су:

Изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу пола, родног идентитета, сексуалног опредељења, издвајајући на овај начин само једно од личних својстава (припадност одређеном полу) по основу кога неко може бити дискриминисан;

Пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти, издвајајући на овај начин поступање јавних власти будући да управо оне, у оквиру својих надлежности, имају обавезу да воде политику једнаких могућности, предузимају мере у циљу постизања равноправности и да пруже заштиту од дискриминације, па стога дискриминација или дискриминаторно поступање од стране органа јавне власти представља тежи облик дискриминације.

Пропагирање дискриминације путем јавних гласила законодавац сматра тешким обликом дискриминације пре свега зато што је и у овом случају у питању јавна сфера јер медији делују управо у тој сфери и својим деловањем могу утицати и на формирање ставова широког аудиторијума грађана и грађанки.

Ропство и трговина људима као веома тешке повреде личне слободе као основног људског права представљају тежак облик дискриминације.

Вишеструка или укрштена дискриминација, која постоји у случају када се једно лице или група лица дискриминише по основу два или више личних својстава, што представља тежи облик дискриминације, јер је право на равноправност вишеструко и по више основа повређено.

Поновљена дискриминација, која постоји у случају када је дискриминација према истом лицу или групи лица извршена више пута, што говори да су то лице или група лица изложени дискриминацији која се понавља у више наврата и да је стога реч о тешком облику дискриминације.

Продужена дискриминација, која постоји у оним ситуацијама када су исто лице или група лица у дужем временском периоду изложени дискриминацији или се према њима дискриминаторски поступа, те је стога у питању тежи облик дискриминације.

Дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисано лице, друга лица или имовину, а нарочито уколико је у питању кажњиво дело, а претежна или искључива побуда за извршење тога дела је била мржња, односно нетрпељивост према оштећеном која је заснована на неком његовом личном својству.

Дискриминација особа са инвалидитетом. Тешки облици дискриминације прописани су Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.²¹ У овом закону употпуњена је листа тешких облика дискриминације којој могу бити изложене особе са инвалидитетом. Као посебно тешки облици дискриминације у овом закону се наводе следећи случајеви:

- изазивање и подстицање неравноправности и нетрпељивости према особама са инвалидитетом (чл. 9, ст. 1);
- пропагирање или смишљено вршење дискриминације од стране органа јавне власти у поступку пред тим органом, путем јавних гласила, у политичком животу, приликом пружања јавних услуга, у области радних односа, образовања, културе, спорта и сл. (чл. 9, ст. 2);
- дискриминација у поступцима пред органом јавне власти (чл. 11, ст. 3);
- дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и јавних површина (чл. 15);
- дискриминација у вези са здравственим услугама (чл. 17);
- дискриминација у вези са васпитањем и образовањем (чл. 20);
- дискриминација у вези са запошљавањем и радним односима (чл. 26);
- дискриминација у вези са превозом (чл. 29).

21 Видети Прилог бр. 3 у коме су систематизоване одредбе Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом којима су регулисани тешки случајеви дискриминације по основу инвалидитета.

Препорука:

Тешки облици дискриминације регулисани су не само општим одредбама Закона о забрани дискриминације, већ и одредбама посебног закона – Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Стога, приликом рада на припреми локалних прописа, као и приликом поступања или пропуштања, поред тешких облика дискриминације које су прописане Законом о забрани дискриминације не би требало изгубити из вида ни оне тешке облике дискриминације који су регулисани Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

Приликом рада на припреми прописа локалне заједнице, као и приликом поступања или пропуштања, пожељно је и корисно имати у виду то да се сваки од наведених тешких облика дискриминације може јавити у облику непосредне дискриминације, у облику посредне дискриминације у облику повреде начела једнаких права и обавеза и др. Стога, уколико се у току рада препозна и идентификује неки од тешких облика дискриминације потребно сагледати и то да ли је у конкретном случају реч о директној или о индиректној дискриминацији, о повреди начела једнаких права и обавеза и др.

2.9. Посебни облици дискриминације

Законом о забрани дискриминације регулисани су и посебни облици дискриминације. Као критеријуме на основу којих се може извршити класификовање ових облика дискриминације законодавац је одредио јавну сферу, посебне области у којима се одвија дискриминација, поједина лична својства која су основ за дискриминацију. И ова, као и претходне класификације облика дискриминације, може нам бити од помоћи да приликом поступања у конкретном случају препознамо и идентификујемо о ком виду дискриминације је реч.

2.9.1. Дискриминација у јавној сфери

Узимајући као критеријум окружење у ком се дискриминација појављује (сфера приватности или јавна сфера) законодавац регулише само оне облике дискриминације који се појављују у јавној сфери. У Закону о забрани дискриминације као посебни случајеви дискриминације у јавној сфери наведени су:

Дискриминација пред органима јавне власти (чл. 15) и прописано је да се дискриминаторско поступање службеног лица, односно дискриминаторско поступање одговорног лица у органу јавне власти сматра тежом повредом радне дужности.

Дискриминација у пружању јавних услуга (чл. 17, ст. 1) до које долази ако је правно или физичко лице, у оквиру своје делатности, односно свог занимања које обавља, а на основу неког од личних својстава лица или групе лица, одбило да пружа услуге или за пружање услуге тражило испуњење услова који се не

траже од других лица или групе лица или би у пружању услуга неоправдано омогућило првенство другом лицу или групи лица.

Дискриминација у приступу објектима у јавној употреби (чл. 17, ст. 2) међу којима се у Закону, примера ради, наводе објекти у којима се налазе седишта органа јавне власти, објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма као и објекти који се користе за заштиту животне средине, за заштиту од елементарних непогода и сл. У оквиру овог облика дискриминације законодавац наводи и дискриминацију у приступу **јавним површинама** међу којима, као примере, наводи паркове, тргове, улице, пешачке прелазе и друге јавне саобраћајнице и сл.

Препорука:

У свакодневном поступању органа локалне самоуправе као и приликом рада на припреми прописа које усвајају органи локалне самоуправе, постоји могућност да овај вид дискриминације наступи од стране органа или запослених у органима локалне самоуправе, будући да је реч о органима јавне власти који се образују на локалном нивоу.

Дискриминација у јавној сфери укључује дискриминацију пред органима јавне власти, дискриминацију у пружању јавних услуга и дискриминацију у приступу објектима у јавној употреби.

Ови посебни видови дискриминације могу бити последица рада органа локалне самоуправе или запослених у њима. Стога треба обратити пажњу приликом рада на прописима међу којима су посебно, на пример, урбанистички планови (када је реч о јавним површинама, њиховој намени и приступачности) или прописи којима се регулише рад институција и установа које пружају јавне услуге, њихово радно време, приступ овим установама, могућности коришћења услуга и др.

Поред тога, у свакодневном понашању и контактима које запослени у органима локалне самоуправе имају са грађанима и грађанкама неопходно је избегавати дискриминаторско понашање, не само зато што је Законом санкционисано овакво понашање и прописано да је дискриминаторско поступање одговорног лица у органу јавне власти тежа повреда радне дужности, већ и у првом реду стога што локална заједница и запослени у службама локалне самоуправе треба максимално да уважавају потребе и интересе грађана и грађанки локалне заједнице као и да настоје да им помогну да непосредно користе права и слободе које се остварују на локалном нивоу.

2.9.2. Дискриминација у појединим областима

Полазећи од области друштвеног живота у којој се може јавити дискриминација као критеријума за идентификовање облика дискриминације, Закон о забрани дискриминације идентификује следеће области у којима могу постојати посебни случајеви дискриминације или дискриминаторског поступања:

Област рада и запошљавања (чл. 16) је свакако веома осетљива сфера у друштву у којој, како пракса показује, често долази до дискриминације и дискриминаторског поступања, па се стога Законом забрањује дискриминација у овој области и нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада.²² У Закону су дефинисани и субјекти који уживају заштиту од дискриминације у области рада.²³

Важно је посебно нагласити да је законодавац експлицитно прописао и шта се у области рада не сматра дискриминацијом. То су, у основи, два случаја:

Први случај је прављење разлике, искључење или давање првенства једном лицу (или групи лица) у односу на друго лице (или групу лица) због особености одређеног посла за чије обављање лично својство лица представља стварни и одлучујући услов обављања посла, ако је сврха која се тиме жели постићи оправдана.

Други случај је предузимање мера заштите према појединим категоријама лица (жене, труднице, породиље, родитељи, малолетници, особе са инвалидитетом и други) које се такође не сматрају дискриминацијом у области рада и запошљавања.

И у једном и у другом случају, реч је о посебним мерама. Начелном одредбом која говори о недискриминаторној природи посебних мера („не сматрају се дискриминацијом“ - наводи се у Закону), а у складу са Уставом Републике Србије који такође садржи сличну одредбу начелног карактера, законодавац је с једне стране експлицитно регулисао могућност предузимања посебних мера, а с друге стране искључио могућност да се дискриминаторна природа и карактер тих мера оспоравају пред Уставним судом, јер се те мере не сматрају дискриминацијом.

Област образовања и стручног оспособљавања (чл. 19) као значајна област у којој се остварује важно људско право које укључује једнаке услове у погледу доступности свих ступњева образовања (предшколско, основно, средње и високо образовање) као и различитих видова стручног оспособљавања.

Закон о забрани дискриминације изричито забрањује дискриминацију лица којима се морају обезбедити једнаки услови под којима користе ова права. У складу с тим, дискриминација у области образовања постоји када се:

- лицу (или групи лица)

22 Међу правима која могу бити повређена у Закону се посебно наводе: право на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и ступање у синдикат, заштиту од незапослености.

23 Субјекти којима Закон гарантује заштиту од дискриминације у области рада су: лица у радном односу, лица која обављају привремене и повремене послове или послове по уговору о делу или другом уговору, лица на допунском раду, лица која обављају јавну функцију, припадник војске, лице које тражи посао, студент и ученик на пракси, лица на стручном оспособљавању и усавршавању без заснивања радног односа, волонтер и сва друга лица која по било ком основу учествују у раду.

- на основу неког од његових личних својстава
- отежава или онемогућује упис у васпитно-образовну установу
- искључује из васпитно-образовних установа
- отежава или ускраћује могућности праћења наставе
- отежава или ускраћује могућност учешћа у другим васпитним, односно образовним активностима;
- разврставају ученици по личном својству,
- злостављају ученици,
- неоправдано прави разлика међу ученицима,
- неједнако се поступа према ученицима.

Поред дискриминације и дискриминаторског понашања према субјектима који користе право на образовање Законом је посебно регулисана још и дискриминација васпитних и образовних установа и забрањена је:

- дискриминација васпитних и образованих установа које обављају делатност у складу са законом и другим прописом,
- дискриминација лица која користе или су користила услуге ових установа.

2.9.3. Дискриминација с обзиром на поједине субјекте и њихова лична својства

Узимајући као критеријум субјекте, појединце или групу лица и њихова поједина лична својства у Закону о забрани дискриминације нека од личних својстава су издвојена и апострофирана као посебан облик дискриминације. То се односи на дискриминацију националних мањина, дискриминацију особа са инвалидитетом, дискриминацију с обзиром на пол, дискриминацију по основу сексуалне оријентације, дискриминацију с обзиром на године старости и дискриминацију деце.

Поред Закона о забрани дискриминације у правном систему Републике Србије постоје и други антидискриминациони закони. Неким од тих закона посебно се регулишу дискриминација, односно, забрана или заштита од дискриминације за поједине од наведених субјеката. То се посебно односи на припаднике националних мањина²⁴, особе са инвалидитетом²⁵ и припадност одређеном полу.²⁶

24 Закон о заштити права припадника националних мањина (*Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС, који је 2002. године донет као Савезни закон, а 2009. постао саставни део правног поретка Републике Србије.

25 Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник Републике Србије* бр. 33/2006.

26 Закон о равноправности полова, *Службени гласник Републике Србије* бр. 104/2009.

У овим случајевима, када је реч о горе наведеним субјектима и њиховим личним својствима на основу којих ова лица могу бити дискриминисана, Законом о забрани дискриминације само се на општи начин идентификују видови дискриминације у односу на одређена лична својства наведених субјеката и експлицитно се упућује на посебне законе којима је ближе регулисана дискриминација према одређеној групи субјеката с обзиром на конкретно лично својство (национална припадност, инвалидитет, пол и сексуална оријентација). Може се основано претпоставити да је разлог за овакво поступање законодавца највероватније то што су Закон о заштити слобода и права припадника националних мањина, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом као и Закон о равноправности полова као закони којима се регулише дискриминација према одређеној групи субјеката према само једном одређеном личном својству које представља основ за дискриминацију или дискриминаторско поступање, донети пре усвајања Закона о забрани дискриминације као општег антидискриминационог закона.

Зато је приликом нормирања или поступања у случајевима када постоје и посебни закони којима се регулише дискриминација с обзиром на одређено лично својство лица или групе лица, неопходно ослонити се не само на Закон о забрани дискриминације, већ и на посебне законе којима је ближе регулисана дискриминација с обзиром на одређено лично својство одређене групе лица.

Препорука:

Приликом рада на припреми правног прописа који доноси локална заједница у оквиру својих надлежности, као и приликом поступања или пропуштања, а у случајевима у којима поред Закона о забрани дискриминације постоје и други, посебни закони којима је регулисана дискриминација само с обзиром на поједина лична својства лица или групе лица, те законе треба имати у виду и користити их. Одредбе садржане у овим законима могу бити од помоћи јер су њима ближе, а често и знатно конкретније, регулисана бројна питања важна не само за препознавање дискриминације, већ је, што је свакако веома значајно, регулисан и низ права и обавеза локалне заједнице и њених органа у овом домену.

Као посебни облици дискриминације, с обзиром на субјекте чије је лично својство основ за дискриминацију или дискриминаторско поступање у Закону о забрани дискриминације (чл. 24) наведена су само нека од личних својстава међу којима национална припадност, инвалидитет, пол, сексуална оријентација и посебно дискриминација деце.

Дискриминација припадника националних мањина (чл. 24) укључује више основа по којима припадници националних мањина могу бити дискриминисани. То су, поред националне припадности још и етничко порекло, верска уверења и језик. У овом контексту законодавац ближе дефинише и неке важне елементе садржаја који национална припадност укључује, међу којима су етничко порекло, верска уверења и језик. Законом се експлицитно забрањује било који вид дискриминације с обзиром на сва наведена лична

својства припадника националних мањина као субјеката према којима је могуће извршити дискриминацију по основу националне припадности.

У вези са дискриминацијом припадника националних мањина скрећемо пажњу и на Закон о слободама и правима припадника националних мањина у којем су одредбе о дискриминацији само начелне, будући да је садржај Закона првенствено усмерен на гарантовање права националних мањина која су везана за очување њиховог националног идентитета, на посебне мере које се у том циљу предузимају, на учешће у одлучивању о овим правима и на заштиту права и слобода које се Законом гарантују. Законом је регулисана забрана сваког облика дискриминације на националној, етничкој, расној, језичкој основи, према лицима која припадају националним мањинама, али у њему нису прецизирани видови дискриминације.

Дискриминација особа са инвалидитетом (чл. 26) дефинисана је у Закону о забрани дискриминације начелном и општом одредбом према којој овај вид дискриминације постоји ако се поступа противно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

Поред тога, Закон о забрани дискриминације једном упућујућом нормом регулише и судску заштиту од дискриминације особа са инвалидитетом. Овом одредбом се прописује да се на судску заштиту од дискриминације особа са инвалидитетом, примењују одредбе посебног закона (чл. 26, ст. 2).

Посебним законом – Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом – детаљно су регулисани посебни облици дискриминације особа са инвалидитетом²⁷, међу којима су:

- дискриминација у поступцима пред органом јавне власти (чл. 11),
- дискриминација у вези са чланством у удружењима (чл. 12),
- дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина (чл. 13, чл. 15),
- дискриминација у вези са здравственим услугама (чл. 17),
- дискриминација у вези са васпитањем и образовањем (чл. 18, чл. 19),
- дискриминација у вези са запошљавањем и радним односом (чл. 21, чл. 22, чл. 24),
- дискриминација у вези са превозом (чл. 27),
- дискриминација у вези са брачним и породичним односима (чл. 30),
- дискриминација удружења особа са инвалидитетом (чл. 31).

Дискриминација по основу пола (чл. 20) регулисана је у Закону о забрани дискриминације општом одредбом чији садржај је идентичан општој одредби о дискриминацији особа са инвалидитетом.²⁸ У вези са дискриминацијом по

27 Видети Прилог бр. 4 у коме су систематизоване одредбе Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом којима су регулирани посебни случајеви дискриминације.

28 Дискриминација постоји ако се поступа противно начелу равноправности полова, поштовања једнаких права и слобода жена и мушкараца у политичком, економском, културном и другом

основу пола²⁹ Законом о забрани дискриминације (чл. 20, ст. 2) експлицитно је регулисана забрана дискриминације и дискриминаторског поступања по основу пола и ближе је одређен садржај који овај вид дискриминације обухвата, а који се манифестује као:

- ускраћивање права,
- јавно или прикривено признавање погодности у односу на пол или због промене пола,
- физичко и друго насиље,
- експлоатација,
- изражавање мржње,
- омаловажавање,
- уцењивање и узнемиравање с обзиром на пол,
- јавно заговарање, подржавање и поступање у складу са предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова.

Иако у вези са дискриминацијом која је заснована на припадности одређеном полу Закон о забрани дискриминације не садржи експлицитну одредбу којом упућује на посебан закон којим се регулише ова област, мада такав закон постоји у правном поретку, приликом нормирања или поступања треба се, и у овом случају као и у претходним, ослонити и на Закон о равноправности полова којим је, између осталог, регулисана дискриминација по основу пола. У том контексту треба подвући да је садржај Закона о равноправности полова фокусиран у првом реду на посебне мере у различитим областима друштвеног живота (запошљавање, социјална заштита, здравствена заштита, породични односи, образовање, култура, спорт, политички и јавни живот), које се предузимају како би се постигла равноправност полова.

У Закону о равноправности полова³⁰, дакле, има мање одредби које се непосредно односе на облике дискриминације по основу пола. У само неколико одредби Закона о равноправности полова регулише се неки од облика дискриминације по основу пола. Законодавац је ове одредбе, чији се садржај везује у првом реду за забрану дискриминације, експлицитно прописао у неколико области. То су:

- социјална заштита (чл. 23),
- образовање, култура и спорт (чл. 30),

аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота (чл. 20, ст. 1).

29 Видети Прилог бр. 7 у коме су сажето приказани случајеви дискриминације по основу пола из праксе Европског суда за људска права и Европског суда правде.

30 Видети Прилог бр. 5 у коме су систематизоване одредбе Закона о равноправности полова, које се односе на дискриминацију у одређеним областима друштвеног живота.

- јавно информисање (чл.41),
- учешће у међународној сарадњи (чл. 38).

Дискриминација по основу сексуалне оријентације (чл. 21) регулисана је у Закону о забрани дискриминације само начелним одредбама, али се у даљим одредбама ближе не регулише потенцијални садржај овог вида дискриминације.

У Закону је прописано да је сексуална оријентација приватна ствар сваког појединца.

У складу с овим начелим приступом, Законом се прописује да нико не може бити позван да се јавно изјасни о својој сексуалној оријентацији.

Законом се гарантује право свакога да се изјасни о својој сексуалној оријентацији.

Поред тога, Законом се изричито забрањује сваки вид дискриминације и дискриминаторског поступања према појединцу или групи лица због њиховог изјашњавања о сексуалној оријентацији.

Дискриминација по основу старосног доба (чл. 23) регулисана је Законом о забрани дискриминације на начелан начин, али се ближе не одређују потенцијални садржаји дискриминације по основу година старости као личног својства. Треба констатовати да у правном систему Србије за сада не постоји посебан закон којим су регулисана права и положај старих особа.

Законом је изричито забрањен било који вид дискриминације и дискриминаторског поступања према лицу или групи лица на основу старосног доба као њиховог личног својства.

Старим особама Законом је гарантовано право на достојанствене услове живота без дискриминације.

У том контексту, у Закону је посебно апострофирано право на једнак приступ и заштиту од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга.

Дискриминација деце (чл. 22) регулисана је Законом о забрани дискриминације као посебан вид дискриминације према осетљивој и рањивој популацији. И у овом случају треба подвући да у правном систему Републике Србије за сада не постоји посебан закон којим се регулишу права детета.³¹ Република Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених нација о правима детета,³² као и два факултативна протокола уз ову конвенцију³³, који су након ратификације постали саставни део унутрашњег права и у одређеној мери могу

31 Рад на припреми закона о деци је отпочео. Постоји неколико иницијатива Заштитника грађана као и организација цивилног друштва.

32 *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90 као *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори* и 4/96 и 2/97.

33 *Факултативни протокол о учешћу деце у оружаним сукобима уз Конвенцију*, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/2002. *Факултативни протокол о продаји деце, дечијој проституцији и порнографији* *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/2002.

надоместити закон који недостаје у правном поретку Србије.

Сваком детету односно малолетнику Законом се гарантују једнака права и заштита коју деца и малолетници уживају не само у породици, већ и у друштву и држави.

Забрана дискриминације деце и малолетника и гаранција једнакости у правима шире је постављена. Она се односи не само на лична својства детета односно малолетника, већ и на лична својства њихових родитеља, старатеља као и чланова њихове породице.

У складу с оваквим начелним приступом Законом о забрани дискриминације изричито се забрањује:

- дискриминација детета, односно малолетника с обзиром на здравствено стање,
- дискриминација детета, односно малолетника према брачном, односно ванбрачном рођењу,
- јавно позивање на давање предности деци једног пола у односу на децу другог пола.

Поред тога, а у циљу заштите деце и малолетника од дискриминације којој могу бити изложени због неког од личних својстава својих родитеља, старатеља као и чланова њихове породице Законом је посебно забрањена дискриминација деце и малолетника као и прављење разлике међу њима према:

- здравственом стању дететових односно малолетникових родитеља, односно старатеља и чланова породице;
- имовном стању дететових односно малолетникових родитеља, односно старатеља и чланова породице;
- професији дететових односно малолетникових родитеља, односно старатеља и чланова породице
- другим обележјима друштвеног положаја дететових односно малолетникових родитеља, односно старатеља и чланова породице;
- активностима дететових односно малолетникових родитеља, односно старатеља и чланова породице;
- израженом мишљењу или уверењу дететових односно малолетникових родитеља, односно старатеља и чланова породице.

Дискриминација с обзиром на здравствено стање изричито је забрањена Законом о забрани дискриминације (чл. 27). Ова забрана не односи се само на лице или групу лица, већ и на чланове њихових породица.

Законом о забрани дискриминације ближе је одређено шта се сматра дискриминацијом с обзиром на здравствено стање. Дискриминација с обзиром на здравствено стање укључује:

- неоправдано одбијање пружања услуга лицу или групи лица због њихових личних својстава;
- постављање посебних услова за пружање здравствених услуга који нису оправдани медицинским разлозима;
- одбијање постављања дијагнозе;
- ускраћивање информација о тренутном здравственом стању, предузетим или намераваним мерама лечења или рехабилитације;
- узнемиравање, вређање и омаловажавање у току боравка у здравственој установи.

2.9.4. Дискриминација с обзиром на уверења

Један од основа дискриминације лица или групе лица могу бити и њихова уверења. Узимајући *уверења* појединца или групе лица као критеријум за класификовање облика дискриминације у Закону о забрани дискриминације могуће је идентификовати три облика дискриминације с обзиром на уверења. То су верска дискриминација, дискриминација с обзиром на политичка уверења и припадност политичким организацијама и дискриминација с обзиром на синдикалну припадност.

Дискриминација с обзиром на верска уверења изричито је забрањена Законом о забрани дискриминације (чл. 18). Законом су ближе одређени елементи на основу којих је могуће препознати и идентификовати дискриминацију с обзиром на верска уверења. Овај вид дискриминације постоји:

- ако се поступа противно начелу слободног испољавања вере или уверења,
- ако се лицу или групи лица ускраћује право на стицање, одржавање, изражавање и промену вере или уверења,
- ако се лицу или групи лица ускраћује право да приватно или јавно изнесе или поступи сходно својим уверењима.

Дискриминација због политичких уверења или припадности политичкој странци је изричито забрањена Законом о забрани дискриминације (чл. 25). У Закону се прецизира да ова забрана укључује како припадање политичкој странци тако и неприпадање политичкој странци. Осим забране дискриминације по овом основу прописане начелном одредбом Закон не прецизира елементе који би појаснили начин на који се манифестује овај вид дискриминације.

Дискриминација због припадности синдикалној организацији је изричито забрањена Законом о забрани дискриминације (чл. 25). Закон прецизира да ова забрана укључује како припадање синдикалној организацији тако и неприпадање синдикалној организацији. И у овом случају, као и код дискриминације по основу политичких уверења и политичке припадности, Закон не одређује елементе који би појаснили начин на који се манифестује овај вид дискриминације.

2.10. Посебне мере као инструменти вођења политике једнаких могућности

У контексту разматрања дискриминације и облика у којима се она јавља неопходно је скренути пажњу на инструменте чији је смисао да отклањају дискриминацију као и да вођењем политике једнаких могућности отклањају структуралне узроке дискриминације. Ти инструменти су посебне мере.

Смисао прописивања и предузимања посебних мера је у томе да, у различитим областима у којима је присутна дискриминација, створе услове да свако има једнаке могућности да користи права и слободе гарантоване Уставом, ратификованим међународним конвенцијама и законом. Да би се створиле околности у којима и практично (не само на нивоу нормативних решења и правила која су „једнака за све“) постоје једнаке могућности за остваривање права, држава је дужна да води политику једнаких могућности и предузима посебне мере како би се достигао циљ, а то је равноправност, односно постојање једнаких могућности за остваривање права и слобода.

Обавеза државе и њених органа, укључујући и органе локалне самоуправе, јесте да у оквиру својих надлежности воде политику једнаких могућности и усвајају посебне мере како би се изградили услови у којима постоје једнаке могућности за свако лице да оствари загарантована права и слободе. Да би се посебним мерама постигло уклањање неједнаких могућности, садржај ових мера је фокусиран на изједначавање могућности за остваривање права. Отуда је нужно да се овим мерама лица која се фактички налазе у неједнаком положају у односу на сва друга лица, могло би се рећи „фаворизују“ како би се уједначиле могућности за остваривање права и слобода.

Природа посебних мера је стога дискриминаторна јер су лица која су у неједнаком положају на одређени начин „привилегована“. Управо оваква природа посебних мера захтева да се изричито пропише да се посебне мере усмерене на отклањање дискриминације и стварање једнаких могућности не сматрају дискриминацијом. Оваква изричита одредба, садржана и у самом Уставу и у антидискриминационом законодавству нужна је како би се отклонила могућност да посебне мере буду оцењене као дискриминација и уклоњене из правног поретка. Управо чињеница да посебне мере имају законит и легитиман циљ који се разумно може оправдати (отклањање дискриминације) представља основ да се пропише недискриминаторна природа ових мера експлицитним одредбама Устава,³⁴ Закона о забрани дискриминације,³⁵ Закона о равноправности полова,³⁶

34 Члан 21 ст. 4 Устава Републике Србије прописује да се „не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима“.

35 Члан 14 Закона о забрани дискриминације прописује: „Не сматрају се дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају.“

36 Члан 7 Закона о равноправности полова прописује: „Не сматра се дискриминацијом ни повредом начела једнаких права и обавеза доношење посебних мера ради отклањања и спречавања неједнаког положаја жена и мушкараца и остваривања једнаких могућности полова.“

Закона о заштити слобода и права националних мањина,³⁷ Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.³⁸

Напоследку, важно је нагласити да посебне мере имају ограничено временско дејство. С обзиром на то да се посебне мере предузимају како би се постигли одређени циљеви и временско дејство ових мера везује се за постизање циљева који су били разлог за њихово увођење.

Поред општих одредби о посебним мерама и обавезама државе и њених органа да предузимају посебне мере, као и недискриминаторног карактера посебних мера, посебним антидискриминационим законима регулишу се и одређене посебне мере.³⁹

Тако на пример, Закон о равноправности полова установљава квоту од најмање 30% представника мање заступљеног пола, која треба да обезбеди равномерну заступљеност полова у управљачким структурама јавних служби, једнаку доступност послова и положаја као и равномерно учешће жена и мушкараца у међународној сарадњи.⁴⁰

Закон о заштити права и слобода националних мањина је претежно фокусиран на посебне мере у областима које су значајне за очување националног идентитета припадника националне мањине. То су: слободна употреба матерњег језика и писма и у вези са тим могућност (односно под законом прописаним условима и обавеза) службене употребе језика и писма националне мањине; право на неговање културе и традиције и у вези са тим право оснивања установа у области културе, уметности и науке; право на школовање на матерњем језику на свим нивоима образовања и у том контексту као посебне мере мањи број ученика у разреду, посебне катедре и лекторати на факултетима; право на информисање на матерњем језику и као посебна мера у том контексту обавеза државе да на програмима радија и телевизије јавног сервиса обезбеди информативне, културне и образовне садржаје на језику националне мањине.⁴¹

37 Члан 4 Закона о заштити права и слобода националних мањина прописује да „Органи власти у Савезној Републици Југославији могу у складу са Уставом и законом да доносе прописе, појединачне правне акте и да предузимају мере у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и припадника већинске нације. Органи власти ће донети правне акте и предузети мере из става 1 овог члана у циљу поправљања положаја лица која припадају ромској националној мањини. Прописи, појединачни правни акти и мере из става 1 овог члана се не могу сматрати актом дискриминације.“

38 Члан 8 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом прописује да се „не сматрају повредом начела једнаких права и обавеза нити дискриминацијом: 1. одредбе закона, прописа као ни одлуке или посебне мере донете у циљу побољшања положаја особа са инвалидитетом, чланова њихових породица и удружења особа са инвалидитетом којима се пружа посебна подршка за уживање и остваривање њихових права под истим условима под којима их уживају и други; 2. доношење, односно задржавање постојећих аката и мера чији је циљ отклањање и поправљање неповољног положаја особа са инвалидитетом којима се пружа посебна подршка“.

39 Видети Прилог бр. 6 који садржи примере посебних мера које су регулисане у антидискриминационом законодавству. Треба нагласити да се посебне мере регулишу и у субсидијерном законодавству, на пример, у области образовања, здравства, рада и радних односа, казненом законодавству, изборном законодавству и др.

40 Видети шире у Прилогу бр. 6.

41 Видети шире у Прилогу бр. 6.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом је у овом погледу специфичан. Овим законом је конкретно регулисано више посебних мера у различитим областима, а у свакој од области експлицитно се прописује и то шта се не сматра дискриминацијом у тој сфери.

Препорука:

Уставом Републике Србије и антидискриминационим законодавством прописана је обавеза органа јавне власти да, у оквирима својих надлежности, воде политику једнаких могућности и да предузимају посебне мере у циљу постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Не би требало изгубити из вида да вођење политике једнаких могућности и предузимање посебних мера није искључиво обавеза државе већ и део обавеза органа локалне самоуправе у оквиру надлежности локалне заједнице и у оквиру надлежности одређеног органа локалне самоуправе.

У складу са тим, у процесу рада на припреми прописа локалне заједнице било би неопходно, корисно и целиходно сагледати и оценити како да локална заједница и сама допринесе спречавању дискриминације и постизању равноправности. У том циљу било би важно потрудити се да се:

- настоји одговорити на питање да ли у конкретној области на коју се односи пропис на чијој се припреми ради постоје једнаке могућности остваривања слобода и права и равноправан третман грађана и грађанки локалне заједнице, с обзиром на њихова лична својства;
- размотри могућности предузимања посебних мера у областима у којима се простире надлежност локалне заједнице уколико се оцени да би посебне мере допринеле остваривању равноправности и спречавању дискриминације.

3. НОМОТЕХНИКА У КОНТЕКСТУ СПРЕЧАВАЊА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

У овом делу биће приказана питања релевантна за израду правних прописа у контексту превенције и спречавања дискриминације и стварања нормативних претпоставки чији је смисао да допринесу стварању услова да се обезбеди равноправност не само на нормативном плану већ и у свакодневном животу. Како је овај приручник у првом реду намењен онима који у органима локалне самоуправе раде на припреми прописа које доноси локална заједница у оквиру својих надлежности, пажња ће бити усмерена на питања од значаја за рад на припреми локалних прописа.

Поред општих напомена о правном нормирању пажња ће бити фокусирана на:

- прописе које треба имати у виду приликом рада на припреми прописа које доносе органи локалне самоуправе;
- субјективне претпоставке које су важне за процес израде нормативних аката локалне заједнице;
- језик правних прописа и изражавање у правним прописима;
- питања на која би требало посебно обратити пажњу приликом израде нормативних аката имајући у виду антидискриминационо законодавство;
- посебне мере које је потребно предузети у циљу стварања једнаких могућности.

3.1. Опште напомене

На почетку неколико најопштијих напомена о томе како се приступа изради правних прописа и шта треба имати у виду када се започиње рад на припреми одређеног правног акта локалне заједнице.

Једно од првих питања је *моменат у коме се приступа изради* правног прописа. Када ће се приступити изради правног прописа одређено је у законима у којима се наводи која питања локална заједница треба да уреди својим прописима и до када је она дужна да то учини. У првом реду то је Закон о локалној самоуправи, затим Закон о локалним изборима, али и други закони којима се регулишу поједине области друштвеног живота у оквиру којих су неки послови у надлежности локалне самоуправе. На пример, Закон о равноправности полова установљава обавезу локалне заједнице да статистичке податке који

се прикупљају, евидентирају и обрађују на нивоу локалне заједнице исказе по полу. Прилике и конкретне околности у локалној заједници као и потребе становника локалне заједнице су, такође, подстицај за доношење или измену прописа локалне заједнице. У оперативном смислу, динамику рада на доношењу и измени прописа које доноси локална заједница одређују сами органи локалне самоуправе, у првом реду скупштина општине, односно скупштина града, планом рада скупштине за одређени временски период.

Друго важно припремно питање је *како се одвија рад* на припреми прописа и *које најважније активности треба предузети* у вези са тим? У најкраћем, рад на припреми правног акта локалне заједнице претпоставља неколико основних активности.

Најпре је потребно идентификовати области односно питања која треба регулисати правним прописом и потом прикупити материјале неопходне за рад на припреми прописа, који укључују нормативне изворе (на пример, законе који одређују правни основ за доношење прописа локалне заједнице у одређеној области, стратешке документе који дефинишу конкретне обавезе локалне заједнице и временску динамику за њихову реализацију и др.), податке и информације које се односе на материју коју треба регулисати (на пример, статистички подаци, извештаји као и информације о стању у области на коју се односи пропис који се припрема, искуства и добре праксе локалних самоуправа које су то питање већ регулисале својим прописима и др.).

У овој фази рада на пропису локалне заједнице важно је и са аспекта антидискриминационог законодавства сагледати области, односно питања која ће бити регулисана. На пример, када је реч о припреми прописа којима се регулише коришћење јавних површина треба имати у виду Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, којим се прописује изричита обавеза да се особама са инвалидитетом обезбеди приступ објекту у јавној употреби.

Потом се приступа конкретној изради прописа локалне заједнице. Уколико је пропис сложенији или је област, односно питање на које се пропис односи сложеније и због тога захтева и консултовање ширег круга актера у процесу рада на припреми прописа, могуће је најпре припремити основне тезе које обликују садржај прописа или припремити нацрт прописа, а потом, након консултовања заинтересованих субјеката припремити и коначан предлог прописа.

У току процеса израде правног прописа, потребно је посебно обратити пажњу да се у самом пропису не нађу дискриминаторне одредбе или решења која у пракси могу довести до дискриминације. Зато предложена решења треба брижљиво размотрити, анализирати их из угла антидискриминационог законодавства и сагледати последице њихове практичне примене. То је важно учинити не само да би се и пре усвајања правног прописа, дакле у процесу његове припреме, елиминисале одредбе и решења која би могла имати за последицу дискриминацију, већ и да би се предвиделе посебне мере у циљу отклањања дискриминације уколико постоје сазнања о потреби предузимања оваквих мера у области на коју се пропис односи. Помоћ у томе може пружити листа питања која је дата у овом приручнику, која нам могу послужити као смернице

или својеврстан водич за идентификовање потенцијално дискриминаторних одредби у самом пропису, с једне стране, и с друге за сагледавање потребе да се у пропис унесу и одредбе којима се регулишу и установљавају посебне мере ради отклањања дискриминације у области која се прописом нормира.

Препорука:

Приликом рада на припреми прописа које доносе органи локалне самоуправе у оквиру својих надлежности, предложена решења треба сагледати консултујући и пратећи листу питања (чек-листа) која је саставни део овог приручника и која нам може бити од помоћи како би се утврдило да ли су саме одредбе прописа евентуално дискриминаторне и да ли је у области која се регулише прописом потребно установити и посебне мере ради отклањања дискриминације и постизања равноправности.

3.2. Прописи које треба имати у виду

Приликом израде правног акта потребно је консултовати релевантне правне изворе. Правни извори који креирају нормативни амбијент у коме се за нови правни пропис проналази место у правном систему су бројни и по својој правној природи различити. Иако ове правне изворе желимо да сагледамо кроз призму препознавања дискриминације како би се отклониле дискриминаторне одредбе које би се могле наћи у локалним прописима и створиле нормативне претпоставке за остваривање равноправности у пракси локалних заједница, у наставку ћемо усмерити пажњу само на оне изворе који су најнепосредније повезани с овим основним циљем.

Извори на које је потребно обратити пажњу обухватају међународне изворе и изворе који чине део унутрашњег права.

Међународни извори постају саставни део поретка Републике Србије након ратификације. У Уставу Републике Србије то се изричито прописује (чл. 16, ст. 2).⁴² Међународни извори обухватају бројне и различите документе међу којима су: документи Уједињених нација (УН), Европске уније (ЕУ), Савета Европе (СЕ) и Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). У контексту европских интеграција ови извори права све више постају веома важан и незаобилазан извор којим се руководе посленици који раде на припреми правних прописа, укључујући и правне прописе које доносе органи локалне самоуправе.

Полазећи од тога и имајући у виду новине у нашем правном поретку које је законодавац најавио у Уставу, а у антидискриминационом законодавству које данас постоји у правном поретку Србије конкретизовао и разрадио, као и циљ који је пред нама, а то је спречавање и отклањање дискриминације и стварање

⁴² „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.“ (члан 16 став 2 Устава).

нормативног амбијента који ће допринети остваривању равноправности, најважнији међународни документи које треба имати у виду приликом рада на припреми прописа које доносе органи локалне самоуправе су:

- Конвенција о забрани свих облика дискриминације жена (1979.)⁴³ и опциони протоколи уз ову конвенцију, које је Република Србија ратификовала (усвојен 1999. ступио на снагу 2000.);⁴⁴

- Конвенција о остваривању права особа са инвалидитетом (2006);⁴⁵

- Конвенција о правима детета (1989)⁴⁶ и опциони протоколи уз ову конвенцију које је Србија ратификовала;⁴⁷

- Оквирна конвенција за заштиту права националних мањина, коју је Србија ратификовала;⁴⁸

- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и протоколи уз ову конвенцију које је Србија ратификовала (2000).⁴⁹

Стандарди садржани у овим документима део су унутрашњег права и непосредно се примењују. Они обавезују и органе локалне самоуправе на поштовање не само у свакодневном практичном поступању, већ и при изради прописа локалне заједнице.

Извори унутрашњег права који се најнепосредније односе на надлежности локалне заједнице или се њима регулишу питања везана за дискриминацију, превенцију дискриминације, забрану дискриминације и санкционисање кршења ове забране, а које треба имати у виду приликом рада на припреми прописа локалне заједнице су бројни. Овде ће бити издвојени само најважнији које треба консултовати у току рада на припреми прописа локалне заједнице.

Прву групу извора чине *закони и пратећи прописи којима су регулисани статус, организација и функционисање локалне самоуправе*. То су следећи извори:

- Закон о локалној самоуправи којим су регулисане надлежности локалне заједнице и надлежности органа локалне заједнице, затим део питања везан за поступак одлучивања органа локалне заједнице као и друга питања значајна за функционисање локалне самоуправе (на пример, облици непосредног учешћа грађана и грађанки у одлучивању о питањима из надлежности локалне заједнице, статус месних заједница и др.).

43 Службени лист лист СФРЈ - Међународни уговори, бр. 11/81.

44 Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 13/2002.

45 Службени гласник РС - Међународни уговори, бр. 42/2009.

46 Службени лист СФРЈ - Међународни уговори, бр. 15/90, као и Службени лист СРЈ - Међународни уговори 4/96 и 2/97.

47 Факултативни протокол о учешћу деце у оружаним сукобима уз Конвенцију, Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 7/2002, као и Факултативни протокол о продаји деце, дечијој проституцији и порнографији, Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 7/2002.

48 Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 6/98.

49 Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005 - испр.

- Статут локалне заједнице којим се ближе регулишу и конкретизују послови које локална заједница обавља у оквиру својих надлежности, начин рада органа локалне заједнице и друга питања од значаја за функционисање локалне заједнице прописана Законом о локалној самоуправи.
- Пословник о раду скупштине локалне заједнице којим се регулишу унутрашња организација скупштине локалне заједнице, процедуре по којима се одвија одлучивање у скупштини и начин одлучивања.
- Закон о локалним изборима којим се регулише начин избора органа локалне самоуправе.

Другој групи извора које је потребно консултовати припадају *антидискриминациони закони* којима су регулисани облици дискриминације, забрана дискриминације с обзиром на лична својства, заштита од дискриминације као и посебне мере које се предузимају у циљу отклањања дискриминације и постизања равноправности. То су Закон о забрани дискриминације, Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом, Закон о равноправности полова, Закон о заштити слобода и права националних мањина.

У трећој групи извора на које се треба ослонити приликом израде прописа локалне заједнице је *субсидијерно законодавство*. Ова група извора обухвата законе којима су регулисане различите области (на пример, рад и запошљавање, здравство, образовање, социјална заштита, финансије, спорт, култура, планирање и др.) према којима је и локалној заједници поверено обављање одређених послова. Субсидијерно законодавство је важан извор и ослонац за прописе које доноси локална самоуправа. Са становишта превенције и спречавања дискриминације и стварања једнаких могућности за остваривање слобода и права ови закони су важни јер се у њима често прописују посебне мере које доприносе отклањању дискриминације, као инструменти остваривања политике једнаких могућности. Стога је приликом рада на прописима локалне заједнице потребно и корисно посебну пажњу обратити управо на посебне мере прописане овим законима јер оне могу бити путоказ за креаторе локалних прописа у погледу тога које посебне мере у којим областима би и сама локална заједница могла установити својим прописима.

Остали извори обухватају различите документе који у формалном смислу нису извори права, али су важни политички документи који трасирају основне правце вођења политика у одређеним областима. То важи и за актере који раде на припреми прописа локалне заједнице јер ти документи указују на правце деловања у области на коју се односе, на активности које треба предузимати, одређују рокове за предузимање активности и прецизирају обавезе локалних заједница у том погледу. Међу овим документима помињемо две групе.

Једну чине стратегије које се доносе за поједине области (на пример, Стратегија за унапређење родне равноправности, Стратегија за смањивање сиромаштва, Стратегија борбе против трговине људима, Национални програм здравствене заштите жена, деце и омладине и др.). Стратегије могу бити

националне и локалне. Поред стратегија потребно је поменути и акционе планове за њихово спровођење, који детаљније конкретизују правце активности утврђених у одговарајућој стратегији и прецизно утврђују које се активности планирају предузети, ко су носиоци тих активности, на ком нивоу се оне реализују као и у ком року треба да буду предузете. Акциони планови могу бити донети и као самостални документи (на пример, Национални план акције за децу, Национални план акције за унапређење положаја младих, Национални план акције за запошљавање, Национални план акције за декаду рома и др.).

Другу групу чине декларације које доносе не само органи власти већ и различите асоцијације. То су документи у којима се изражава спремност потписника декларације да делују у правцу реализације садржаја на који се документ односи (на пример, Декларација сталне конференције градова и општина о родној равноправности на локалном нивоу).

Препорука:

Приликом израде правних прописа локалне заједнице, поред закона који се најдиректније односе на локалну заједницу и прописа које доносе органи локалне самоуправе (статут и пословник) неопходно је консултовати:

- *антидискриминационе законе*, јер се жељени циљ - спречавање дискриминације и стварање амбијента у коме ће сви грађани и грађанке локалне заједнице имати једнаке могућности да остваре своја права и слободе - постиже само ако се решења која се предлажу у пропису на коме се ради обликују и формулишу уз поједнако уважавање закона који се односе на локалну самоуправу и антидискриминационих закона;
- *међународне конвенције* које су ратификацијом постале саставни део унутрашњег права Србије и које се непосредно односе на питања значајна за остваривање равноправности, посебно лица која су у неравноправном положају због својих личних својстава;
- *субсидијерно законодавство* које се непосредније односи на области које су са становишта остваривања равноправности посебно значајне, нарочито у вези са посебним мерама усмереним на остваривање равноправности, које ови закони често садрже;
- *стратешке документе* које је пожељно и корисно консултовати како би се утврдило које обавезе у вези са применом стратегије има локална заједница и њени органи, као и у ком временском периоду треба да их испуни.

3.3. Субјективне претпоставке за креирање прописа

Поред објективних претпоставки о којима је до сада било речи, за успешан рад на припреми правног прописа локалне заједнице неопходно је да постоје и одређене субјективне претпоставке. Субјективне претпоставке се односе на саме

креаторе локалних прописа, односно на познавање области која се нормира.

Када је реч о дискриминацији, потешкоће са којима се могу сусрести актери који раде на припреми локалног прописа најтешње су повезане са самом облашћу која се нормира.

Дискриминација, наиме, није нека посебна област друштвеног живота као што су то, на пример, образовање, социјална заштита, спорт, култура, здравство и сл. Дискриминација је појава која се среће у различитим областима. Од креатора прописа тражи се познавање различитих области, што је често једна од субјективних тешкоћа коју није лако превазићи. Неколико особа које у локалној заједници раде на припреми прописа свакако не могу добро познавати више различитих области (на пример, образовање, запошљавање, здравствену заштиту, буџет и сл.).

Поред области која се нормира потребно је и познавање различитих облика дискриминације, што је додатна потешкоћа.

Да би се ове потешкоће отклониле или барем свеле на најмању могућу меру корисно је, уколико је то могуће, у рад на припреми правног прописа локалне заједнице укључити особе којима је област која се нормира блиска (на пример, ако се ради на пропису којим се регулише неко питање из области здравства корисно је укључити лекаре), као и особе које познају облике дискриминације (на пример, ако се пропис односи на област важну за остваривање права особа са инвалидитетом укључити представнике организација особа са инвалидитетом). Уколико то није могуће учинити, корисно је у току рада на припреми правног прописа, у некој од фаза израде прописа или о неком од питања које изазива дилеме, обавити барем консултације са познаваоцима области која се нормира као и са познаваоцима облика дискриминације.

Препорука:

У рад на припреми правног прописа локалне заједнице пожељно је укључити или барем консултовати особе које познају област друштвеног живота на коју се пропис односи као и особе које су упознате с облицима дискриминације. То може бити корисна помоћ актерима који непосредно раде на припреми правног прописа.

3.4. Језик прописа

Језик прописа и изражавање у прописима имају важну улогу у превенцији дискриминације. Сам језик прописа може бити дискриминаторан због коришћења дискриминаторне терминологије.⁵⁰ Како би се то предупредило

⁵⁰ Видети Прилог бр. 2 који садржи препоруке Повереника за заштиту равноправности - Препорука Скупштини града и Секретаријату за социјалну заштиту града Београда за уклањање дискриминаторних одредби из аката којима је регулисано паркирање на јавним паркиралиштима за особе са инвалидитетом (дел. бр. 936, датум: 3. 8. 2011).

потребно је обратити пажњу на употребу израза у правним прописима.⁵¹

Корисне сугестије о томе како би у прописима требало користити термине, на пример, с обзиром на род, дакле, да пропис не би био дискриминаторан по основу пола, можемо наћи не само у компаративним правним системима већ и у правном систему Србије. У прописима се, кад год је то могуће, користи родно неутрална форма (лице, особа, свако, нико и сл.) или се, како показују примери у новијем законодавству, обично на самом почетку закона, већ у основним одредбама, уводи једна општа одредба којом се избегава употреба родно дискриминаторне терминологије и која омогућује да се користи одговарајућа терминологија без дискриминације по основу пола.

Препорука:

Из прописа је потребно изоставити дискриминаторну терминологију користећи недискриминаторне термине. У прописима треба користити термине ослањајући се на дефиниције појмова које постоје у антидискриминационом законодавству, као и термине чија је садржина одређена у ратификованим међународним конвенцијама. Водич за коришћење недискриминаторне терминологије у прописима су и препоруке Заштитника грађана.

Када је реч о употреби језика који је везан за дискриминацију по основу пола, дискриминаторна терминологија се у прописима може избећи:

- коришћењем родно неутралне форме,
- уношењем једне начелне норме у уводни део прописа која омогућује употребу како женског тако и мушког рода.

Ова посебна одредба може бити формулисана на неки од следећих начина:

„Изрази који се у овом пропису користе за физичка лица у мушком роду подразумевају исте изразе у женском роду.“

„Службени називи, титуле, називи занимања, академски степени могу се употребљавати само у облику који изражава пол њиховог носиоца.“

„Сви термини у овом закону за које се користи мушки род, односе се поједнако и на женски род.“

„Све одредбе прописа, када се у одредби мушки род користи као генерички, односе се и на мушкарце и жене.“

3.5. Шта посебно треба имати у виду приликом нормирања?

У излагању које следи у средишту пажње биће утврђивање показатеља који могу бити од помоћи да се препозна и идентификује дискриминација и облик дискриминације, како би се избегло да решења или садржај норми које се налазе

⁵¹ Упућујемо на Прилог бр. 1 који се односи на прописе и препоруке у вези са недискриминаторном терминологијом.

у пропису на чијој се припреми ради буду дискриминаторни. Посао ће нам олакшати тражење одговора на питања која је корисно поставити, а одговор на њих биће показатељ да ли је садржај норми дискриминаторан и о ком облику дискриминације је реч.

Пракса о којој говоре примери из рада Повереника за заштиту равноправности показује да се у прописима, па и у прописима које доносе органи локалне самоуправе, дискриминаторне одредбе најчешће срећу у случајевима када се у пропису утврђују услови под којима се неко право стиче, остварује, односно ограничава, када се у пропису одређују субјекти којима се гарантује или ограничава неко право или слобода, као и када се прописом регулише начин остваривања права или слобода. Зато посебну пажњу приликом израде правног прописа треба посветити управо оним одредбама којима се регулишу:

- услови стицања, остваривања или ограничавања права или слобода;
- субјекти којима се право или слобода гарантује или ограничава;
- начин остваривања права или слобода.

За сваки од облика дискриминације биће у наставку постављена питања на која би требало одговорити, а која ће бити својеврстан водич за препознавање дискриминације. Одговори на та питања помоћиће да се одредба формулише на другачији начин као и да се већ у фази рада на припреми прописа отклоне потенцијални основи дискриминације. На тај начин може се превентивно деловати на спречавању дискриминације и поштовању принципа равноправности.

Директна дискриминација може се идентификовати уколико се потражи одговор на питање да ли начин на који је формулисан садржај норме или решења које се предлаже у пропису на чијој припреми се ради доводи или може довести до тога да се:

- лице (или група лица)
- због неког свог личног својства
- ставља (или се отвара омогућност да буде стављено) у неповољнији положај
- у односу на лица или групу лица која се налазе у истој или сличној ситуацији?

У одговору на постављено питање треба размотрити сваки од наведених елемената, који представљају показатеље на основу којих је могуће идентификовати директну дискриминацију.

Уколико одговор на постављено питање буде позитиван то би говорило да је норма, односно решење које се предлаже дискриминаторно и да би у том случају садржај норме или решења садржаног у пропису на коме се ради требало формулисати на начин да се избегне њихов дискриминаторни карактер.

Индиректна дискриминација може се идентификовати ако се одговори на два питања која говоре о томе да ли у конкретном случају постоји индиректна дискриминација или не. Како пракса показује, случајеве индиректне дискриминације је често тешко препознати и зато, приликом идентификовања индиректне дискриминације то треба имати на уму и на ове случајеве треба обратити посебну пажњу.

Прво питање на које треба одговорити је да ли начин на који је формулисан садржај норме или решења које се предлаже у пропису на чијој припреми се ради доводи (или може довести) до тога да се:

- лице (или група лица)
- због неког свог личног својства
- ставља (или се отвара омогућност да буде стављено) у неповољнији положај
- изузев уколико постоји законит и легитиман циљ који има разумно оправдање или допушта да се лице или група лица ставе у повољнији положај
- под условом да су средства и мере које се предвиђају у пропису за постизање тог циља примерена и нужна.

У настојању да се одговори на постављено питање нужно је сагледати све наведене елементе као показатеље на основу којих је могуће идентификовати индиректну дискриминацију. У случају индиректне дискриминације посебно је важно сагледати да ли постоји законит и легитиман циљ који допушта да се лице или група лица ставе у повољнији положај, као и да ли постоји сразмера између постављеног циља и мера које се предлажу како би се постављени циљ достигао, односно да ли су мере предвиђене за постизање постављеног циља примерене и нужне.

Уколико је одговор на наведено питање позитиван то би говорило да је норма, односно решење које се предлаже дискриминаторно и да би у том случају садржај норме или решења које се предлаже требало формулисати тако да се избегне њихов дискриминаторни карактер.

Други показатељ идентификовања индиректне дискриминације је случај у коме наизглед неутрална и недискриминаторна норма (норма која је једнака за све) или решење које се предлаже у пропису доводи до дискриминације одређених лица јер ситуација у којој се налазе различита лица (или групе лица) није идентична или слична. Битно је и у овом случају нагласити да приликом оцене показатеља индиректне дискриминације увек најпре треба имати у виду да ли је неко лично својство лица или групе лица она карактеристика која је основ по коме је неко дискриминисан.

Уколико би се идентична норма или решење применили једнако на лица која се налазе у битно различитим фактичким ситуацијама та норма или решење представљају облик индиректне дискриминације јер су околности и ситуације у којима се налазе различита лица битно различите.

Повреда начела једнаких права и обавеза као облик дискриминације идентификује се кроз одговор на питање да ли се нормом или решењем које се предлаже у пропису на чијој се припреми ради:

- лицу (или групи лица)
- због неког од њихових личних својстава
- неоправдано ускраћују права и слободе?
- неоправдано намећу или прописују одређене обавезе?
- да ли је ситуација у којој се налази лице или група лица којима се ускраћују права или слободе, односно намећу обавезе, иста или слична ситуацији у којој се налазе лица или група лица којима слободе или права нису ускраћене, односно којима се не намећу обавезе?
- да ли разликовање по основу неког личног својства које се нормом или решењем предлаже може разумно оправдати циљ који се жели остварити или су пак циљ односно последица мера које се предлажу неоправдани?
- да ли постоји сразмера између мера које се у пропису предлажу и циља који се њима настоји остварити?

Уколико се кроз одговоре на постављена питања констатује да су слободе и права лица (или групе лица) неоправдано ускраћене док се у истој или сличној ситуацији не ускраћују другом лицу (или групи лица) или су неоправдано наметнуте обавезе лицу (или групи лица) које се у истој или сличној ситуацији не намећу другом лицу (или групи лица), а циљ који се решењем садржаним у пропису или поступањем желео постићи није законит или није легитиман (није га могуће оправдати разумним разлозима), као и уколико не постоји сразмера између циља који је постављен и решења односно мера које се планирају предузети како би се постављени циљ остварио, односно, ако постоји могућност да се постављени циљ оствари и на други начин (другим решењем или мером којом се циљ може постићи и са мањим ограничењем права и слобода) постојала би дискриминација у облику повреде начела једнаких права и обавеза.

Забрана позивања на одговорност као посебан вид дискриминације непосредно везан за заштиту од дискриминације и поступање у вези са заштитом од дискриминације може се препознати кроз одговор на питање да ли се нормом или решењем које се предлаже ова забрана крши. У пракси овај вид дискриминације је најчешће везан за фактичко поступање. Само изузетно могло би се очекивати да се сретне и у самом правном пропису. Зато приликом покушаја да се идентификује овај вид дискриминације пажњу треба усмерити првенствено на поступање. Да би се одговорило на питање да ли се крши забрана позивања на одговорност, неопходно је имати у виду следеће елементе који помажу да се дође до одговора. Кршење забране позивања на одговорност постоји у ситуацији у којој се:

- према појединцу или групи лица
- неоправдано лошије поступа него што је поступање према другима

- искључиви или претежни разлог због кога се према неком лицу (или групи лица) поступа лошије него према другима је што ова лица траже, или имају намеру да затраже заштиту од дискриминације, односно
- искључиви или претежни разлог због кога се према неком лицу (или групи лица) поступа лошије него према другима је што су ова лица понудила или што намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању.

За овај случај дискриминације није пресудно лично својство појединца или групе лица као основ за дискриминацију, већ је основ по коме су они изложени дискриминацији то што захтевају заштиту од дискриминације или су спремни да понуде доказе о дискриминаторском поступању. Зато приликом идентификовања овог вида дискриминације пажњу не треба усмерити на лична својства по којима је неко изложен дискриминацији, већ је потребно обратити пажњу на поступања (укључујући и намеру да се поступа) лица или групе лица која су најнепосредније повезана са заштитом од дискриминације (на пример, обраћање надлежним институцијама како би се отклонила дискриминација, сведочење о дискриминаторском понашању, подношење доказа о таквом понашању укључујући и спремност да се такви докази понуде).

Уколико је искључиви или претежни разлог за неоправдано лошије поступање према лицу или групи лица чињеница да они захтевају или намеравају да затраже заштиту од дискриминације, односно да понуде доказе о дискриминаторском поступању у том случају реч је о дискриминацији у облику кршења забране позивања на одговорност.

Забрана деловања организација или група је облик дискриминације који се такође одликује по томе што се пре свега односи на практично поступање, односно на деловање које се у Закону о забрани дискриминације карактерише као посебан облик дискриминације. Питање које је у овом случају пред нама и на које треба одговорити је да ли се крши забрана деловања организација или група конкретним поступањем када је њихово деловање:

- усмерено на кршење уставом, међународним правом и законом гарантованих слобода и права
- изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора, нетрпељивости.

Уколико је одговор на питање позитиван и констатује се да организација или група лица делује кршећи људска права која су гарантована Уставом, међународним документима о људским правима као и законима, односно ако својим деловањем изазивају националну, расну, верску и другу мржњу, раздор и нетрпељивост, реч је о облику дискриминације којим се крши забрана оваквог деловања организација или група.

Говор мржње је посебан облик дискриминације који је Законом забрањен, а може се идентификовати уколико се одговори на питање да ли се у пропису локалне заједнице на чијој се припреми ради или приликом поступања:

- износе или изражавају идеја, информација и мишљење који
- подстичу дискриминацију, мржњу или насиље против лица или групе лица, и
- која лична својства појединца или групе лица су основ по коме се према њима испољава овај облик дискриминације?

Забрана говора мржње као посебног облика дискриминације односи се на јавна гласила, публикације, скупове и места доступна јавности, исписивање и приказивање порука или симбола, као и на друге начине изражавања идеја, информација и мишљења.

Узнемиравање и понижавајуће поступање је један вид дискриминације за који је карактеристично то да се везује за поступање. Само изузетно овај вид дискриминације може бити везан и за одредбе и решења која су део правног прописа. Да би се лакше препознао и идентификовао овај вид дискриминације неопходно је користити показатеље који о томе говоре, и то:

- лична својства лица или групе лица по основу којих су изложени дискриминацији,
- начин поступања према лицу или групи лица, што може бити узнемиравање, на пример, стварање страха, непријатељско окружење и сл. или понижавајуће поступање (на пример, увредљиво поступање, понижавајуће окружење),
- циљ или последица таквог поступања су повреда достојанства лица или групе лица.

Тешки облици дискриминације су карактеристични по субјектима од којих једну групу чине субјекти који кроз своје активности врше дискриминацију, а другу субјекти који су дискриминисани по основу само неколико одређених личних својстава. Приликом рада на припреми правних прописа посебну пажњу треба обратити и на тешке облике дискриминације који се испољавају у јавној сфери или су везани само за одређена лична својства која су основ по коме је неко лице или група лица дискриминисана. Зато, приликом поступања, као и приликом рада на припреми прописа локалне заједнице, садржај прописа и решења која се предлажу треба сагледати имајући у виду и тешке облике дискриминације.

Када је реч о јавној сфери посебно је важно нагласити да се у тешке облике дискриминације убрајају:

- *Пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти*, што обавезује органе локалне самоуправе да приликом поступања као и приликом рада на припреми прописа локалне заједнице посебну пажњу обрате на то да сами кроз своје активности не поступају дискриминаторски.
- *Пропагирање дискриминације путем јавних гласила* као тежи облик дискриминације до кога може доћи и на нивоу локалне заједнице. У

овом контексту потребно је подсетити на надлежност локалне заједнице да се стара о јавном информисању од локалног значаја и да обавља различите послове у области јавног информисања на локалном нивоу (на пример, обезбеђивање услова за информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине), као и да стога треба посебно обратити пажњу да се у поступању, као и приликом израде правног прописа избегне дискриминација у области јавног информисања, јер је посреди тежи облик дискриминације.

Међу тешким облицима дискриминације издваја се дискриминација по основу одређених личних својстава, међу којима су:

- *Изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу пола, родног идентитета, сексуалног опредељења* (припадност одређеном полу) по основу кога неко може бити дискриминисан.
- *Дискриминација особа са инвалидитетом*, која има више појавних облика (на пример, изазивање и подстицање неравноправности и нетрпељивости према особама са инвалидитетом; пропагирање или смишљено вршење дискриминације од стране органа јавне власти у поступку пред тим органом, путем јавних гласила, у политичком животу, приликом пружања јавних услуга, у области радних односа, образовања, културе, спорта и сл.; дискриминација у поступцима пред органом јавне власти и др.) и може се јавити у различитим областима (на пример, у пружању услуга и коришћењу објеката и јавних површина; у јавном превозу; у вези са здравственим услугама; у области образовања; у области запошљавања и радним односима и др.). С обзиром на то да локална заједница има одређене надлежности у овим областима, потребно је приликом рада на припреми прописа локалне заједнице којима се регулишу питања из надлежности локалне самоуправе у поменутих областима, обратити посебну пажњу да нормативна решења не доводе до дискриминације особа са инвалидитетом јер је то тежи облик дискриминације, не само због личног својства по основу кога је неко дискриминисан (инвалидитет) већ и због субјекта од кога потиче дискриминација (органи јавне власти).

Тешке облике дискриминације треба имати у виду како приликом поступања тако и приликом рада на припреми правних прописа локалне заједнице да би се избегло да пропис локалне заједнице или решење које он садржи буду дискриминаторни. Приликом рада на припреми правног прописа локалне заједнице као и приликом поступања треба посебно обратити пажњу на тешке облике дискриминације које треба препознати и идентификовати и то:

Вишеструка или укрштена дискриминација може се идентификовати ако се потражи одговор на питање да ли је једно лице (или група лица) дискриминисано по основу два или више личних својстава и о којим личним својствима је у конкретном случају реч.

Поновљена дискриминација може се идентификовати ако се одговори на питање да ли је дискриминација према истом лицу (или групи лица) извршена у више наврата, што говори да је то лице (или група лица) изложено тежем облику дискриминације.

Дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисано лице, друга лица или имовину може се препознати уколико је реч о кажњивом делу, а побуда за извршење дела је мржња или нетрпељивост према оштећеном заснована на његовом личном својству.

Посебни облици дискриминације су бројни и различити. Они се односе на област у којој долази до дискриминације, субјекте који су изложени дискриминацији и лична својства по основу којих су дискриминисани. У вези с овим облицима дискриминације и њиховим обележјима упућујемо на део овог приручника у коме је њихов садржај и начин испољавања детаљније обрађен. У овом делу се примера ради наводе само неки посебни облици дискриминације карактеристични за област у којој долази до дискриминације, лична својства која су основ за дискриминацију и субјекте који су изложени дискриминацији, уз напомену да приликом рада на припреми правног прописа, као и приликом поступања треба водити рачуна да је могућа ситуација у којој истовремено постоји више различитих облика дискриминације.

Као пример за *посебан облик дискриминације у одређеној области* наводимо дискриминацију у области образовања. Овај пример је изабран зато што локална заједница има одређене надлежности у овој области.

Дискриминација у области образовања и стручног оспособљавања може се препознати ако се одговори на питања да ли се нормом или решењем које се предлаже у пропису на чијој се припреми ради

- лицу или групи лица отежава или онемогућује упис у васпитно-образовну установу или отежава, односно онемогућује стручно оспособљавање због неког њиховог личног својства?
- лице или група лица искључују из образовних установа или из стручног оспособљавања због неког њиховог личног својства?
- лицу или групи лица отежава или ускраћује могућност праћења наставе и учешћа у другим васпитним и образовним активностима због неког њиховог личног својства?
- ученици разврставају по неком од њихових личних својстава?
- неоправдано прави разлика према лицу или групи лица због неког од њихових личних својстава?
- неједнако поступа према лицу или групи лица због неког од њихових личних својстава?

Уколико је након сагледавања сваког од горе наведених показатеља одговор на једно или више постављених питања потврдан, може се констатовати посебан облик дискриминације у области образовања и стручног оспособљавања.

Као пример *посебне дискриминације с обзиром на субјекте* који су јој изложени наводимо дискриминацију деце и малолетника.

Дискриминација деце и малолетника може се идентификовати ако се одговори на питање: да ли норма или решење које се предлаже у пропису који се припрема крши забрану дискриминације деце и малолетника? О томе говоре показатељи који су непосредно везани за дете и његова лична својства с једне стране, и с друге, показатељи који говоре о личним својствима родитеља детета.

Да ли је реч о дискриминацији деце и малолетника по основу њихових личних својстава може се препознати уколико се одговори на питање да ли се између деце прави разлика према:

- њиховом здравственом стању,
- рођењу (да ли је дете рођено у браку или у ванбрачној заједници)?

Поред тога, дискриминација деце и малолетника може се препознати и када се јавно позива на давање предности деци једног пола у односу на децу другог пола.

Да ли је реч о дискриминацији деце по основу личних својстава родитеља детета односно старатеља и чланова породице, може се препознати уколико се одговори на питање да ли се међу децом или малолетницима прави разлика према:

- здравственом стању родитеља, односно старатеља и чланова породице?
- имовном стању родитеља, односно старатеља и чланова породице?
- професији родитеља, односно старатеља и чланова породице?
- другим обележјима друштвеног положаја родитеља односно старатеља и чланова породице?
- активностима којима се баве родитељи односно старатељи и чланови породице?
- израженом мишљењу или уверењу дететових родитеља, односно старатеља и чланова породице?

Ако су одговори на постављена питања потврдни може се констатовати да је реч о дискриминацији деце и малолетника као посебном облику дискриминације.

Као пример *дискриминације по личном својству* лица или групе лица наводимо пол као лично својство по коме је могуће извршити дискриминацију.

Дискриминација по основу пола може се идентификовати ако се одговори на питање да ли се нормом или решењем које се предлаже:

- поступа противно начелу равноправности полова?
- лицу или групи лица по основу пола
- ускраћују права или слободе?

- јавно или прикривено признају погодности с обзиром на пол или промену пола?
- подржавају предрасуде, обичаји и обрасци понашања засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова?

Поред тога, дискриминација по основу пола може се препознати и у одговору на питања да ли се прописом који се припрема и решењима садржаним у њему, односно понашањем:

- крши забрана физичког или другог насиља и експлоатација према лицу или групи лица по основу пола као њиховог личног својства?
- крши забрана изражавања мржње, омаловажавања, уцењивања и узнемиравања лица или групе лица по основу пола као њиховог личног својства?

У случају да се на постављена питања позитивно одговори реч је о дискриминацији по основу пола као личног својства појединца или групе лица.

Препорука:

Приликом рада на припреми прописа које у оквирима својих надлежности доносе органи локалне самоуправе, потребно је проверити да ли је садржај одредби и решења која се предлажу у пропису дискриминаторан.

Као водич и ослонац за оцену садржаја норми и решења која се у пропису предлажу могу послужити питања која су наведена уз сваки од облика дискриминације, а одговор на постављена питања је индикатор који може показати да ли је садржај норми или решења које се предлаже дискриминаторан.

Посебну пажњу требало би притом обратити на основне облике дискриминације, на тешке облике дискриминације као и на посебне облике дискриминације, водећи рачуна о томе да је могуће да се истовремено забележи и више различитих облика дискриминације у једној одредби или у неком од предложених решења.

Провера садржаја норми и предложених решења подразумева и идентификовање облика дискриминације уколико одговори на постављена питања показују да је реч о дискриминацији.

Ове активности нужно је предузети како би се превентивно деловало на отклањању дискриминације у прописима које усвајају органи локалне самоуправе.

4. НАДЛЕЖНОСТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У КОНТЕКСТУ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

У наставку ће бити наведене оне надлежности локалне самоуправе које су најнепосредније повезане с пословима и активностима локалне самоуправе у вези с имплементацијом антидискриминационог законодавства, укључујући и доношење прописа органа локалне самоуправе. У овом контексту потребно је нагласити да се, шире посматрано, све надлежности које има локална самоуправа могу сагледавати и у светлу антидискриминационог законодавства будући да дискриминација није издвојен и самосталан феномен већ се она може јавити у различитим областима у којима локална самоуправа има ингеренције. Наша пажња биже усмерена првенствено на оне надлежности и оне области у којима локална самоуправа има одређене надлежности чији садржај је директније повезан са применом антидискриминационог законодавства и обавезама локалне заједнице у вези са тим.

Руководићемо се притом Законом о локалној самоуправи којим се регулишу надлежности локалне самоуправе, Законом о забрани дискриминације којим се регулише део обавеза које имају локалне самоуправе у вези са применом овог закона, као и Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Законом о равноправности полова и Законом о заштити слобода и права националних мањина, којима се ближе регулишу обавезе локалне заједнице у вези са применом ових закона.

У Закону о локалној самоуправи⁵² као основном правном извору којим се регулишу надлежности локалне самоуправе то се, у основи, чини на два начина. Ако као полазиште за идентификовање надлежности и обавеза локалне заједнице узмемо антидискриминационо законодавство можемо уочити да је начин на који се регулишу послови за које је надлежна локална локална заједница различит. Један, када се начелном одредбом која је широко постављена дефинише поље и оквир деловања органа локалне самоуправе и други, када се прецизирају области у којима локална самоуправа има одређене надлежности и конкретизују послови које обављају органи локалне самоуправе у тим областима. Као трећу групу послова додајемо и послове који су у антидискриминационом законодавству резервисани за локалну самоуправу.

4.1. Надлежности органа локалне самоуправе дефинисане Законом о локалној самоуправи, а у вези са антидискриминационим законодавством

⁵² Члан 20 Закона о локалној самоуправи.

Законом о локалној самоуправи прописане су надлежности органа јединица локалне самоуправе. На листи ових надлежности две групе послова значајне су за остваривање права на равноправност и спречавање дискриминације. Прву групу надлежности законодавац дефинише на општи начин, а у другој групи законодавац експлицитно дефинише надлежности које се најдиректније односе на питања везана за остваривање равноправности и превенцију дискриминације.

Међу надлежностима које законодавац дефинише на општи начин, а које могу бити значајне с аспекта примене антидискриминационог законодавства и доношења прописа локалне заједнице којима се то ближе регулише су и следеће:

Доношење програма развоја чија припрема би захтевала да се сагледају и у документ укључе: потенцијали људских (кадровских) ресурса у конкретној локалној заједници као један од развојних потенцијала који су важан параметар који се не би смео изгубити из вида приликом рада на припреми програма развоја; најважније потребе и интереси становништва локалне заједнице и реалне могућности да се они остваре у периоду за који се такав плански документ доноси; утврђивање приоритета с обзиром на материјалне и друге могућности да се основне потребе становништва локалне заједнице задовоље у планираном временском периоду и др. У вези са планским документима, потребно је имати у виду и посебне обавезе јединица локалне самоуправе које су експлицитно прописане законом, а које се односе на разматрање мера и активности које су у функцији остваривања равноправности полова и остваривања једнаких могућности када је рећ о процесу усвајања развојних планова и других аката⁵³.

Доношење урбанистичких планова као једног од специфичних планских докумената које усвајају органи јединица локалне самоуправе претпостављало би, такође, да се сагледају не само опште потребе везане за урбано уређење простора, становање, обављање привредних и других делатности и сл. већ и да се посебна пажња обрати на законом експлицитно прописане обавезе као што су, на пример, обавезе јединица локалне самоуправе у вези са мерама за стварање приступачног окружења, које се предузимају с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и превоз учине приступачним особама са инвалидитетом⁵⁴.

Доношење буџета и завршног рачуна је свакако веома значајна надлежност органа јединица локалне самоуправе, а буџет је несумњиво пропис који јасно показује које активности су органи јединица локалне самоуправе установили као приоритете за буџетску годину и чије је финансирање стога нашло место у буџету локалне заједнице. Зато је приликом креирања буџета и у процесу израде овог документа неопходно сагледати обавезе органа локалне заједнице у вези са применом антидискриминационог законодавства, како, у ком обиму и из којих извора ће те обавезе бити финансиране.

На пример, јединице локалне самоуправе дужне су да подстичу оснивање служби подршке за особе са инвалидитетом⁵⁵ чији је циљ да се повећа ниво самосталности особа са инвалидитетом у свакодневном животу и у остваривању

53 Члан 39 став 3 Закона о равноправности полова.

54 Члан 33 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

55 Члан 32 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

њихових права, па би при изради буџета требало обратити пажњу на то да ли је у буџет општине укључено финансирање мера за подстицање оснивања служби подршке за особе са инвалидитетом, из којих извора ће се то финансирати и у ком обиму јер је реч о изричитој обавези прописаној законом. То је случај и са свим надлежностима јединица локалне самоуправе које се најнепосредније односе на спречавање и отклањање дискриминације у различитим областима, а које су непосредно утврђене Законом о локалној самоуправи (на пример, да ли је спровођење законске обавезе јединица локалне самоуправе да помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и да подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији, препознатљиво између осталог и кроз финансирање из буџета општине).

Доношење програма локалног економског развоја и спровођење пројеката локалног економског развоја, као и старање о унапређењу општег оквира за привређивање у јединици локалне самоуправе вишеструко је важна област за остваривање равноправности и превазилажење дискриминације. Питања на која у овом контексту треба посебно обратити пажњу приликом рада на припреми овог планског документа у великој мери идентична су питањима која се постављају у вези са радом на припреми програма развоја општине.

Корисно је и потребно да актери који раде на припреми овог документа, пројектују економски развој локалне заједнице и да у оквиру тога, посебно када је реч о мерама и активностима које се планирају да би се унапредио општи оквир привређивања у локалној заједници, сагледају и укључе људске ресурсе као један од развојних потенцијала, потребе становништва и реалне могућности да се они остваре у периоду који је обухваћен планом, приоритете с обзиром на материјалне и друге могућности, посебне мере као саставни део унапређења општих услова привређивања како би се изградио амбијент у коме сви субјекти у локалној заједници имају реалне шансе да учествују у привређивању и доприносе економском развоју локалне заједнице и др. Потребно је имати у виду и посебне обавезе јединица локалне самоуправе које су експлицитно прописане законом, као што су: разматрање мера и активности које су у функцији остваривања равноправности полова и остваривања једнаких могућности у процесу усвајања развојних планова укључујући и план економског развоја као и старање о унапређивању услова привређивања;⁵⁶ обавеза органа локалне самоуправе да предузимају активности с циљем стварања једнаких могућности за особе са инвалидитетом, као и да у тим активностима обезбеде учешће особа са инвалидитетом и њихових удружења.⁵⁷

Уређивање и обезбеђивање коришћења пословног простора је једна од надлежности органа локалне самоуправе који управља тим простором, утврђује висину накнаде за коришћење и обавља надзор над коришћењем пословног простора. Само на први поглед ова надлежност није непосредно повезана са

⁵⁶ Члан 39 став 3 Закона о равноправности полова.

⁵⁷ Члан 38 Закона о забрани дискриминације особа са инвалидитетом.

антидискриминационим законодавством. Ипак, пажљивија анализа која би се, на пример, односила на субјекте који користе пословни простор, на услове под којима се може конкурисати за доделу пословног простора и сл. показала би да у пракси постоје „привилеговани“ субјекти (на пример они који користе објекте који су на бољим локацијама, који су боље опремљени и сл.), као и да сви субјекти којима би био потребан пословни простор немају могућност да испуне потребне услове како би добили на коришћење одговарајући пословни простор, затим, да постоје субјекти којима није доступан сваки пословни простор под једнаким условима (на пример, особама са инвалидитетом није доступан пословни простор у згради која нема рампу за приступ и др.). Приликом рада на прописима којима се регулише уређивање и обезбеђивање коришћења пословног простора треба имати у виду све потенцијалне кориснике пословног простора, треба брижљиво регулисати услове под којима се стиче право на коришћење пословног простора и сагледати потребу увођења посебних мера како би се обезбедило да могућност коришћења пословног простора буде и фактички, а не само формално доступна свима под једнаким условима.

Уређивање и обезбеђивање обављања послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним и некатегорисаним путевима, као и улицама у насељу је једна од надлежности јединица локалне самоуправе у вези са којом је приликом рада на прописима локалне заједнице којима се ближе регулише дата област неопходно консултовати и антидискриминационо законодавство, у овом случају посебно у вези са правима особа са инвалидитетом (на пример, право на доступност услуга и приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама) и предузимањем мера како би се особама са инвалидитетом омогућило несметано кретање (на пример, посебне мере везане за обарање ивичњака на плочницима и улицама, које доприносе не само лакшем кретању особама са инвалидитетом већ олакшавају и кретање мајкама са малом децом која користе колица, те посебне мере које би омогућиле несметано кретање слепим и слабовидим особама и др.).⁵⁸

Уређивање и обезбеђивање посебних услова и организација аутотакси превоза путника је такође, једна од надлежности јединица локалне самоуправе која омогућује да се приликом рада на прописима којима се ближе регулише ова надлежност пропишу, уколико је то потребно, и посебне мере за такси превоз особа са инвалидитетом (на пример, уколико не постоји јавни градски саобраћај било би пожељно да се обезбеди неколико такси возила прилагођених особама са инвалидитетом).

Оснивање установа и организација у области основног образовања, културе, примарне здравствене заштите, физичке културе, спорта, деčје заштите као и праћење и обезбеђење њиховог функционисања је надлежност која се односи на више различитих области од значаја са становишта спречавања дискриминације и остваривања равноправности. Стога, када се приступа раду

58 Видети пример пепоруке Повереника за заштиту равноправности - Препорука ЈП Дирекцији за изградњу града Ниша за усвајање мера за остваривање равноправности особа са инвалидитетом (дел. бр. 1232 датум: 4. 9. 2012).

на прописима којима органи јединица локалне самоуправе ближе регулишу поједина питања из своје надлежности, неопходно је сагледати да ли је свим становницима локалне заједнице поједнако доступна могућност коришћења права у наведеним областима, под једнаким могућностима и да ли је потребно увести посебне мере како би се права у овим областима могла користити под једнаким условима (на пример, посебне мере ради обезбеђивања равноправног учешћа особа са инвалидитетом у културном, и спортском животу⁵⁹; право националних мањина да оснивају посебне културне установе⁶⁰; посебне мере за остваривање примарне здравствене заштите деце, омладине и трудница; посебне мере за доступност примарне здравствене заштите за жене са села и др.).

Оснивање установа у области социјалне заштите и праћење и обезбеђивање њиховог функционисања, као и давање дозвола за почетак рада установа социјалне заштите које оснивају друга правна и физичка лица, утврђивање испуњености услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђивање норматива и стандарда за обављање делатности установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, *доношење прописа о правима у социјалној заштити* надлежности су јединице локалне самоуправе које укључују обављање више различитих послова и активности, укључујући и доношење прописа локалне заједнице у овој области којима се ближе регулише садржај и начин остваривања ових надлежности, а које су од значаја и са становишта антидискриминационог законодавства.

Организовање обављања послова у вези са заштитом културних добара од значаја за јединицу локалне самоуправе, подстицање развоја културног и уметничког стваралаштва, обезбеђивање средстава за финансирање и суфинансирање програма и пројеката у области културе од значаја за јединицу локалне самоуправе и стварање услова за рад музеја и библиотека и других установа културе чији је оснивач јединица локалне самоуправе представљају надлежности које укључују:

- образовање органа, организација и служби за потребе општине и уређивање њихове организације и рада;
- организовање службе правне помоћи грађанима;
- подстицање и помоћ развоју задругарства;
- уређивање и обезбеђивање обављања и развоја комуналних делатности (посебно линијски градски и приградски превоз путника у друмском саобраћају, уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина, јавних паркиралишта и др.), као и организационих, материјалних и других услова за њихово обављање;
- обављање других послова од непосредног интереса за грађане, у складу с Уставом, законом и статутом.

59 Члан 37 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

60 Члан 12 став 2 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

Део надлежности јединица локалне самоуправе и њихових органа **непосредно је везан за остваривање права на равноправност и спречавање, односно отклањање дискриминације.** То су, на пример, следеће дужности и обавезе:

Пружање помоћи развоју различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са посебним потребама⁶¹ као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстицање активности и пружање помоћи организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на територији јединице локалне самоуправе. Ова надлежност је најдиректније повезана са антидискриминационим законодавством. Формулисана је на општи начин и односи се на сва лица која су у суштински неједнаком положају у односу на остале грађане и грађанке, а посебно на особе са инвалидитетом које законодавац апострофира у овој норми.

Приликом рада на припреми прописа којима се регулишу различити облици самопомоћи и солидарности са лицима која су у суштински неједнаком положају у односу на друге грађане и грађанке, као и приликом регулисања различитих видова помоћи која се пружа организацијама особа са инвалидитетом и социјално-хуманитарним организацијама требало би консултовати одредбе антидискриминационог законодавства којима су ова питања ближе регулисана. Посебну пажњу требало би посветити субјектима на које ће се пропис примењивати како се не би догодило да нека лица или групе лица која се налазе у истој или сличној ситуацији и лица на која се пропис односи буду изостављена из прописа и на тај начин дискриминисана, као и условима које је потребно испунити како би се стекла одређена права.⁶² Приликом рада на припреми прописа којима се ближе регулише остваривање ове надлежности корисно је и пожељно сагледати иницијативе и предлоге који потичу од организација цивилног друштва. То је, на пример, прописано Законом о равноправности полова, који утврђује да организације цивилног друштва, између осталог, учествују у предлагању посебних мера и стварању услова за постизање равноправности полова.⁶³

Старање о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група је, такође, надлежност јединица локалне самоуправе која је непосредно везана за једну групу лица – припаднике националних мањина и остваривање њихових права. Приликом рада на припреми прописа који се односе на ову област, посебно на прописе који би се односили на мере

61 Ово је пример употребе дискриминаторне терминологије у самом закону, јер коректна употреба термина није „особе са посебним потребама” већ „особе са инвалидитетом” – видети објашњења уз Прилог бр. 1 који се односи на недискриминаторну терминологију у прописима.

62 Видети препоруку Повереника за заштиту равноправности: Препорука Скупштини града и Секретаријату за социјалну заштиту града Београда за уклањање дискриминаторних одредби из аката којима је регулисано паркирање на јавним паркиралиштима за особе са инвалидитетом (дел. бр. 936, датум: 3. 8. 2011).

63 Члан 42 ставови 1 и 2 Закона о равноправности полова и у вези са тим видети Прилог бр. 2 са случајевима из праксе Повереника за заштиту равноправности: Препорука граду Нишу за усвајање мера за подршку женама које трпе породично насиље (дел. бр. 1282, датум: 10. 9. 2012).

и активности везане за унапређење индивидуалних и колективних права националних мањина неопходно је консултовати Закон о заштити слобода и права националних мањина, који обавезује да се савети националних мањина укључе у процес креирања прописа и одлучивање, дајући своје мишљење о питањима везаним за службену употребу језика и писма, образовање, културу и информисање на језику националне мањине.⁶⁴

Утврђивање језика и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине је обавеза јединица локалне самоуправе која је прописана и Законом о заштити права и слобода националних мањина.⁶⁵ Ове обавезе јединица локалне самоуправе укључују:

- дужност да се у равноправну службену употребу уведе језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на територији јединице локалне самоуправе достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва⁶⁶;
- обавезу да се у јединицама локалне самоуправе у којима је језик националне мањине у равноправној службеној употреби имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језику националне мањине, према њеној традицији и правопису⁶⁷;
- могућност да језик и писмо националне мањине буду у службеној употреби и на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина⁶⁸;
- очување стеченог права на службену употребу језика и писма националне мањине у јединици локалне самоуправе где је у тренутку доношења закона језик националне мањине у службеној употреби⁶⁹.

Поред тога, у Закону о заштити слобода и права припадника националних мањина⁷⁰ прецизира се и садржај права на службену употребу језика и писма националне мањине која подразумева нарочито:

- коришћење језика националних мањина у управном и судском поступку и вођење управног поступка и судског поступка на језику националне мањине;
- употребу језика националне мањине у комуникацији органа са јавним овлашћењима са грађанима;
- издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних и података на језицима националних мањина и прихватање тих

64 Члан 19 став 8 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

65 Члан 11 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

66 Члан 11 став 2 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

67 Члан 11 став 5 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

68 Члан 11 став 1 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

69 Члан 11 став 3 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

70 Члан 11 став 4 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

исправа на тим језицима као пуноважних;

- употреба језика на гласачким листићима и бирачком материјалу, употреба језика у раду представничких тела.

Старање о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђивање услова за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснивање телевизијских и радио-станица ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права. Ова питања која су везана за јавно информисање на локалном нивоу и посебно за информисање на језику националне мањине као и оснивање телевизијских и радио-станица како би се обезбедило извештавање на језику националних мањина који је у датој јединици локалне самоуправе у службеној употреби, као и извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби под условом да је то у конкретној јединици локалне самоуправе достигнути ниво мањинских права, убрајају се у надлежности које органи локалне самоуправе остварују и тако што својим прописима ближе регулишу одређена питања везана за јавно информисање и посебно за информисање на језику националних мањина.

У поступку рада на припреми правног прописа којим јединица локалне самоуправе регулише питања везана за јавно информисање на нивоу локалне заједнице, посебно за информисање на језицима националних мањина као и обезбеђивање приступачности информација особама са инвалидитетом, неопходно је консултовати и антидискриминационо законодавство, посебно Закон о заштити слобода и права националних мањина⁷¹ и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом,⁷² као и субсидијерно (медијско) законодавство⁷³, којима се ближе регулишу и неке од обавеза органа локалне самоуправе (на пример, посебне мере за обезбеђивање приступа информацијама за особе са инвалидитетом.)

4.2. Надлежности локалне самоуправе утврђене антидискриминационим законодавством

Обавезе локалне самоуправе и органа локалне самоуправе установљене су и антидискриминационим законодавством. У овим законима оне су формулисане на општи начин или су конкретно прописане за одређене области. Закон о забрани дискриминације као општи антидискриминациони закон не садржи посебне одредбе о обавезама јединица локалне самоуправе и њихових органа, али такве одредбе садрже други антидискриминациони закони (Закон

71 Члан 17 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

72 Члан 35 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом у вези са чланом 4 истог закона.

73 Закони којима се регулише право на информисање и медијска област у целини.

о равноправности полова, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закон о заштити слобода и права националних мањина), па ће у наставку бити речи само о решењима садржаним у овим законима.

Обавезе органа јединица локалне самоуправе и органа локалне самоуправе формулисане на општи начин укључују обавезе органа јединица локалне самоуправе да:

- прате остваривање равноправности засноване на полу у свим областима друштвеног живота, примену међународних стандарда и Уставом зајемчених права у овој области⁷⁴;
- обезбеђују равноправност полова и остваривање једнаких могућности у оквирима надлежности које имају јединице локалне самоуправе и њихови органи⁷⁵;
- подстичу и унапређују равноправност полова, у оквиру својих надлежности и послова везаних за равноправност полова⁷⁶;
- у оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, формирају стално радно тело или одреде запосленог за родну равноправност и обављање послова остваривања једнаких могућности⁷⁷;
- обезбеде особама са инвалидитетом уживање свих права и слобода без дискриминације⁷⁸;
- предузимају активности с циљем стварања једнаких могућности за особе са инвалидитетом и да у тим активностима обезбеде учешће особа са инвалидитетом и њихових удружења⁷⁹.

Јединице локалне самоуправе и органи локалне самоуправе имају и **обавезе везане за конкретне области и конкретна питања**, које су регулисане антидискриминационим законодавством, а које се односе на:

*Разматрање мера и активности које су у функцији остваривања равноправности полова и остваривања једнаких могућности у процесу усвајања развојних планова и других аката.*⁸⁰ То је дужност која се остварује континуирано, а која је посебно важна за рад на припреми прописа и мера које усвајају органи јединице локалне самоуправе јер налаже да се приликом рада на припреми прописа сагледа стање у одређеној области и да се размотре, а по потреби и установе и регулишу посебне мере и активности које је потребно предузети у циљу остваривања равноправности жена и мушкараца у локалној заједници.

74 Члан 2 став 4 Закона о равноправности полова.

75 Члан 39 став 1 Закона о равноправности полова.

76 Члан 39 став 2 Закона о равноправности полова.

77 Члан 39 став 4 Закона о равноправности полова.

78 Члан 4 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

79 Члан 38 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

80 Члан 39 став 3 Закона о равноправности полова.

У оквиру постојеће организације и акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, јединице локалне самоуправе *организују стално радно тело или одреде запосленог за родну равноправност* и обављање послова остваривања једнаких могућности.⁸¹ Међу овим дужностима органа јединица локалне самоуправе су и активности везане за предузимање посебних мера које допринесе отклањању дискриминације у областима у којима је запажена дискриминација. То су, на пример:

- Посебне мере које се предузимају у циљу обезбеђивања услова у којима се и у пракси постиже *једнака доступност послова и положаја*.⁸² Ове мере предузимају се уколико је заступљеност представника/представница мање заступљеног пола у свакој организационој јединици, на руководећим местима и у органима управљања и надзора мања од 30%. У том случају органи јединица локалне самоуправе дужни су да примене афирмативне мере у складу са Законом о државним службеницима и Законом о државној управи.
- Посебне мере чији смисао и циљ због којег се предузимају је обезбеђивање *равномерне заступљености полова у управљачким телима јавних служби*.⁸³ Ради постизања овог циља законом се прописује обавеза овлашћеног предлагача у локалној заједници да предлаже најмање 30% представника мање заступљеног пола приликом именовања чланова управних и надзорних органа у јавним службама чији је оснивач јединица локалне самоуправе.
- Посебне мере чији је смисао да се у јединицама локалне самоуправе обезбеди *једнако право на равноправно учествовање у међународној сарадњи* која се остварује у оквиру спољне политике Републике Србије и у складу са надлежностима Републике Србије, а у оквирима надлежности јединица локалне самоуправе у овој области.⁸⁴ Посебна мера чијом се применом обезбеђује једнако право на равноправно учешће жена и мушкараца у међународној сарадњи коју остварују јединице локалне самоуправе је квота за мање заступљени пол која је установљена у складу са међународним стандардима. Јединице локалне самоуправе имају обавезу да приликом избора или именовања делегација које представљају јединицу локалне самоуправе органи локалне самоуправе који бирају делегације обезбеде да састав делегација обавезно мора да чини најмање 30% лица мање заступљеног пола.
- Једна од посебних мера односи се и на *статистичку евиденцију*⁸⁵ и обраду података који се прикупљају, евидентирају и обрађују не само на нивоу Републике Србије и на нивоу аутономне покрајине већ и на нивоу јединице локалне самоуправе, укључујући и податке које прикупљају установе и организације које обављају јавна овлашћења,

81 Члан 39 став 4 Закона о равноправности полова.

82 Члан 14 Закона о равноправности полова.

83 Члан 32 Закона о равноправности полова.

84 Члан 38 Закона о равноправности полова.

85 Члан 40 Закона о равноправности полова.

јавна предузећа и привредна друштва – подаци се обавезно исказују разврстани по полу. Поред тога, обавеза посебно утврђена Законом о равноправности полова јесте да се ови подаци учине доступним јавности. Смисао ове мере је да се континуирано и систематски, у оквиру јединственог статистичко-информационог система у Републици Србији прикупљају подаци релевантни за сагледавање реалног положаја жена и мушкараца у локалној заједници, да се доносиоци одлука у локалној заједници руководе овим подацима приликом одлучивања, да они послуже актерима који раде на припреми прописа локалне заједнице као показатељи који могу бити поуздан ослонац за решења која се у пропису предлажу као и да се омогући систематско и континуирано праћење стања у области остваривања равноправности полова на нивоу локалне заједнице у различитим областима друштвеног живота.

- Посебне мере које су везане за *подстицаје у оснивању служби подршке за особе са инвалидитетом*, а у циљу повећања нивоа самосталности особа са инвалидитетом како ради остваривања њихових права и слобода тако и у свакодневном животу.⁸⁶ Како формирање ових служби и њихов рад изискују одређена материјална средства, приликом рада на прописима којима се регулишу оснивање и рад служби за подршку за особе са инвалидитетом, за ове потребе треба планирати одређена финансијска средства и одредити изворе финансирања како би се ово право и у пракси могло остварити.
- Посебне мере које се односе на *обезбеђивање приступачног окружења* особама са инвалидитетом, посебно када је реч о приступачности:
 - физичкој средини,
 - зградама,
 - јавним површинама као што су паркови, зелене површине, улице тргови, пешачки прелази, јавне саобраћајнице и сл.,
 - објектима у јавној употреби као што су објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, заштите животне средине, заштите од елементарних непогода и сл.,
 - јавном превозу.

Приликом рада на припреми правних прописа, а у зависности од области на коју се пропис односи неопходно је имати у виду и горе наведене обавезе јединица локалне самоуправе које су прописане антидискриминационим законодавством. Скрећемо посебно пажњу да је приликом рада на прописима којима се на локалном нивоу и у оквиру надлежности јединица локалне самоуправе регулишу наведена питања неопходно посебно водити рачуна о томе да ли је потребно установити посебне мере како би се за особе са инвалидитетом

⁸⁶ Члан 32 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Поред тога, требало би имати у виду и чланове 13-17 овог закона којима је ближе дефинисана дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина, као и члан 17 Закона о забрани дискриминације који се односи на исту област.

обезбедила приступачност окружења, које мере треба установити самим прописом, на основу којих критеријумима се одређују приоритети приликом предузимања посебних мера с обзиром на материјалне и финансијске могућности у конкретној локалној заједници, из којих извора ће се финансирати посебне мере и колики је обим средстава које треба планирати за ту намену.

- Посебне мере за *обезбеђивање приступа информацијама* предузимају органи локалне самоуправе у чијој надлежности су области културе и информисања како би се особама са инвалидитетом обезбедило и учинило приступачним информисање, културни садржаји и програми, као и комуникација. Ова обавеза органа локалне самоуправе прописана је законом⁸⁷ који прецизира да посебне мере у овој области укључују употребу одговарајућих технологија које омогућују приступачност информисања, културних садржаја и програма, као и комуникација за особе са инвалидитетом. Законом о забрани дискриминације особа са инвалидитетом посебно се регулише да се посебне мере у овим областима односе нарочито на дневно саопштавање информација намењених и особама са инвалидитетом као и да те мере претпостављају примену одговарајуће технологије симултаног писаног текста.

С обзиром на то да су посебне мере које се предузимају са циљем да се особама са инвалидитетом обезбеди приступ информацијама прописане као законска обавеза органа јединица локалне самоуправе, неопходно је да се приликом рада на припреми правних прописа којима се у локалној заједници регулишу питања везана за информисање и културу пропишу посебне мере које ће бити предузете како би се ова законска обавеза испунила. Приликом рада на припреми прописа локалне заједнице којима се регулишу ова питања посебно треба водити рачуна о финансијским средствима која је потребно обезбедити како би се посебне мере могле и практично применити, што укључује потребу да се дефинишу извори финансирања, да се установе критеријуми према којима ће се одређивати приоритети у предузимању посебних мера и да се одреди износ средстава потребан за примену посебних мера.

- Посебне мере које се предузимају са циљем да се особама са инвалидитетом обезбеди *равноправност у поступцима пред органима локалне самоуправе* као органима јавне власти. Обезбеђивање равноправности особа са инвалидитетом у поступцима пред органима локалне самоуправе је изузетно важно за остваривање њихових права и слобода. Због тога је у Закону⁸⁸ прописана обавеза јединица локалне самоуправе да предузимају мере како би се обезбедила равноправност особа са инвалидитетом, не само у приступу органима локалне самоуправе већ и у поступцима који се воде пред тим органима, јер су органи локалне самоуправе дужни да особама са инвалидитетом обезбеде уживање права и слобода без дискриминације.⁸⁹

87 Члан 35 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

88 Члан 34 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Поред тога, требало би имати у виду и члан 15 Закона о забрани дискриминације којим се регулише ова проблематика.

89 Члан 4 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

Имајући то у виду, приликом припреме и рада на прописима које усвајају органи локалне самоуправе, потребно је идентификовати посебне мере које је потребно предузети како би се обезбедила равноправност особа са инвалидитетом у поступцима који се одвијају пред органима локалне самоуправе, и прописом којим се регулише поступање пред одговарајућим органом локалне самоуправе установити мере које је потребно предузети како би се остварио постављени циљ. И у овом случају важно је нагласити материјални аспект посебних мера. За спровођење посебних мера потребна су финансијска средства. Зато се приликом рада на прописима којима се регулише ова област не би смело испустити из вида да је обезбеђење материјалних средстава битан предуслов од чијег испуњења зависи практична примена посебних мера, те да стога приликом израде прописа посебну пажњу треба обратити на изворе средстава из којих ће се финансирати спровођење посебних мера, установљавање критеријума који ће служити као водич приликом дефинисања приоритета у оквиру расположивих материјалних могућности, као и о обиму средстава која су потребна за примену посебних мера.

- Посебне мере које треба да допринесу обезбеђивању *равноправности особа са инвалидитетом у области образовања* су прописане законом, као и обавеза органа локалне самоуправе који су надлежни за област образовања.⁹⁰ Ови органи имају обавезу да, у оквиру своје надлежности, предузму мере које су неопходне како би се обезбедило да образовање особа са инвалидитетом постане интегрални део општег система васпитања и образовања.

У овом случају законодавац није ближе одредио могући садржај мера које су органи локалне самоуправе дужни да предузимају већ је то препустио органима локалне самоуправе у чијој је надлежности област образовања. Због тога је, приликом рада на припреми прописа локалне заједнице који се односе на ову област неопходно најпре идентификовати које посебне мере би у највећој могућој мери доприносиле остваривању постављеног циља, а потом у самом пропису дефинисати и садржај и врсту мера које се предузимају како би се обезбедило да образовање особа са инвалидитетом постане интегрални део општег система васпитања и образовања.

- Надлежни органи локалне самоуправе (матичар) дужни су да приликом поступања поштују *право националних мањина на слободан избор и коришћење личног имена* и имена своје деце, као да поштују њихово право на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и правопису националне мањине.⁹¹

- Јединице локалне самоуправе и њихови органи треба да поштују *право*

90 Члан 36 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Поред тога, требало би имати у виду и члан 19 Закона о забрани дискриминације којим се регулише ова проблематика.

91 Члан 9 Закона о заштити слобода и права националних мањина. У у вези са тим видети Прилог бр. 2 који садржи препоруке Повереника за заштиту равноправности, посебно: Притужба А. Б. против Секретаријата за управу ГУ Града Београда због дискриминације по основу националне припадности у поступку пред органима јавне власти (дел. бр. 07-00-241/2013-02, датум: 22. 7. 2013).

националних мањина да оснивају посебне културне, уметничке и научне установе, друштва и удружења у свим областима културног и уметничког живота, да стварају услове у којима је то право могуће остварити у јединици локалне самоуправе, као и да учествују у финансирању тих друштава и удружења, у складу са својим могућностима.

- Припадници националних мањина имају право на васпитање и образовање на свом језику у институцијама предшколског, основног и средњег васпитања и образовања. Ово право националних мањина гарантује се посебним законом.⁹² У циљу реализације овог права Законом о заштити слобода и права националних мањина прописана је и посебна мера која се односи на то да број ученика односно деце може да буде мањи од минималног броја који је законом прописан за обезбеђење одговарајућих облика наставе и образовања.⁹³ Како су органи локалне самоуправе дужни да се, у оквирима својих надлежности старају о остваривању, заштити и унапређењу људских права и индивидуалних и колективних права припадника националних мањина и етничких група, приликом регулисања питања која спадају у домен надлежности јединица локалне самоуправе у домену образовања неопходно је обезбедити могућност остваривања овог права.
- Припадници националних мањина имају право избора и употребе националних симбола и знамења, што се гарантује у посебном закону⁹⁴ којим се прописује и право да се ови симболи у јединицама локалне самоуправе у којима је језик националне мањине у службеној употреби, могу службено истицати током државних празника и празника националне мањине на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима на подручјима на којима је језик националне мањине у службеној употреби.⁹⁵ Органи јединица локалне самоуправе имају обавезу да омогуће остваривање тог права.
- Посебним законом установљена је општа обавеза која укључује и одговарајуће обавезе јединица локалне самоуправе да приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, воде рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе. Органи јединица локалне самоуправе дужни су да приликом поступања поштују ову законску обавезу.

Препорука:

Приликом рада на припреми правног прописа, као и приликом поступања органа јединица локалне самоуправе неопходно је, поред Закона о локалној

92 Члан 13 став 1 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

93 Члан 13 став 3 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

94 Члан 16 став 1 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

95 Члан 16 став 2 Закона о заштити слобода и права националних мањина.

самоуправи консултовати антидискриминационо законодавство како би се надлежности органа јединица локалне самоуправе повезале са обавезама које ти органи имају, а које су утврђене антидискриминационим законодавством којим се ближе дефинише садржај појединих права, обавезе које јединице локалне самоуправе имају у вези са остваривањем тих права, као и посебне мере које могу установити, прописати и предузимати како би се сва права и слободе које грађани и грађанке остварују на нивоу локалне заједнице могла у пракси остваривати под једнаким условима.

Излиставање и сагледавање обавеза прописаних антидискриминационим законодавством, које се односе и на органе јединица локалне самоуправе, биће од помоћи актерима који раде на припреми прописа локалне заједнице да би могли да сагледају које обавезе и у којим областима имају органи јединица локалне самоуправе, како би ове обавезе инкорпорирали у прописе на којима раде конкретизујући њихову садржину у складу са приликама (потребама и могућностима) у свакој конкретној средини.

Скрећемо пажњу на то да је садржај антидискриминационог законодавства, посебно закона којима се регулише дискриминација по одређеном личном својству (национална припадност, инвалидитет, пол - Закон о заштити слобода и права националних мањина, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, као и Закон о равноправности полова) окренут ка посебним мерама које су инструменти вођења политике једнаких могућности и служе отклањању дискриминације и остваривању равноправности. Ове мере у оквирима својих надлежности могу предузимати и органи јединица локалне самоуправе, а садржај антидискриминационог законодавства биће у томе поуздан водич.

Посебно је потребно обратити пажњу на утрђивање извора средстава из којих ће се финансирати предузимање посебних мера, на установљавање поузданих критеријума који могу бити ослонац за идентификовање приоритета приликом утрђивања не само области у којима је неопходно предузимање посебних мера већ и самих посебних мера, на прописивање садржаја који укључују посебне мере, као и на одређивање обима средстава потребних за њихову реализацију.

5. ЛИСТА КРИТЕРИЈУМА ЗА АНАЛИЗУ ПРАВНОГ ПРОПИСА У КОНТЕКСТУ АНТИДИСКРИМИНАЦИОНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Следи листа питања на која би требало одговорити како би се применом ових показатеља олакшало препознавање дискриминације и идентификовање облика дискриминације.

5.1. Непосредна (директна) дискриминација

- *Ко су субјекти на које се правило односи?*
 - појединац
 - група лица
- *Које лично својство је основ по коме је дискриминисан појединац или група лица?*
 - раса
 - боја коже
 - пол
 - национална припадност
 - етничко порекло
 - друштвено порекло
 - рођење
 - вероисповест
 - верска убеђења
 - политичко уверење
 - друга уверења
 - имовно стање
 - култура
 - језик
 - старост

5.2. Посредна (индиректна) дискриминација

- *Ко су субјекти на које се односи правило?*
 - појединац
 - група лица
- *Које лично својство је основ по коме је дискриминисан појединац или група лица?*
 - раса
 - боја коже
 - пол
 - национална припадност
 - етничко порекло
 - друштвено порекло
 - рођење
 - вероисповест
 - верска убеђења
 - политичко уверење
 - друга уверења
 - имовно стање
 - култура
 - језик
 - старост
 - физички инвалидитет
 - психички инвалидитет
 - држављанство
 - порекло (преци)
 - родни идентитет
 - брачни статус
 - породични статус
 - сексуална оријентација
 - здравствено стање
 - генетске особености

- чланство у политичким организацијама
 - чланство у синдикалним организацијама
 - чланство у другим организацијама
 - осуђиваност
 - изглед
- Да ли се лице или група лица стављају у неповољнији положај у односу на друга лица?
- да не
- Да ли је стављање лица или групе лица у неповољнији положај извршено?
- актом
- радњом (чињењем)
- пропуштањем (нечињењем)
- Да ли је акт, радња или пропуштање привидно заснован на начелу једнакости и забране дискриминације?
- да не
- Да ли је неповољнији положај, одступање или ограничење у односу на лице или групу лица могуће разумно оправдати законитим циљем?
- да не
- Да ли су средства која се користе ради постизања законитог циља примерена и нужна?
- да не

5.3. Повреда начела једнаких права и обавеза

- Ко су субјекти на које се односи правило?
 - лице
 - група лица

- *Које лично својство је основ по коме је дискриминисан појединац или група лица?*
 - раса
 - боја коже
 - пол
 - национална припадност
 - етничко порекло
 - друштвено порекло
 - рођење
 - вероисповест
 - верска убеђења
 - политичко уверење
 - друга уверења
 - имовно стање
 - култура
 - језик
 - старост
 - физички инвалидитет
 - психички инвалидитет
 - држављанство
 - порекло (преци)
 - родни идентитет
 - брачни статус
 - породични статус
 - сексуална оријентација
 - здравствено стање
 - генетске особености
 - чланство у политичким организацијама
 - чланство у синдикалним организацијама
 - чланство у другим организацијама
 - осуђиваност
 - изглед

- Да ли је оправдано ускраћивање права и слобода лицу односно групи лица, а која се другима не ускраћују?

да не

- Да ли је оправдано наметање обавеза лицу односно групи лица, а које се другима не намећу?

да не

- Да ли је циљ који се жели постићи предложеном нормом или решењем оправдан (може се оправдати законитим и разумним разлозима) или неоправдан?

оправдан неоправдан

- Да ли постоји сразмера између решења садржаних у пропису и циља који се настоји остварити?

да не

- Да ли је ситуација у којој се налази једно лице (група лица) у односу на друга лица иста или слична?

да не

Повреда начела једнаких права и обавеза постоји ако су неоправдано ускраћене слободe и права лицу (или групи лица) које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују другим лицима или су неоправдано наметнуте обавезе лицу (или групи лица) које се у истој или сличној ситуацији не намећу другим лицима, а циљ који се решењем садржаним у пропису желео постићи није законит или није легитиман (није га могуће оправдати разумним разлозима), као и ако не постоји сразмера између циља који је постављен и решења односно мера које се планирају предузети како би се циљ остварио, односно ако не постоји могућност да се постављени циљ оствари и на други начин (другим решењем или мером).

5.4. Позивање на одговорност

- Ко су субјекти на које се односи правило?
 - лица која захтевају од надлежних институција заштиту од дискриминације
 - лица која намеравају да затраже заштиту од дискриминације
 - лица која нуде доказе о дискриминацији или дискриминаторском поступању
 - лица која намеравају да понуде доказе о дискриминацији или дискриминаторском поступању

- Да ли се према овим лицима неоправдано поступа лошије него што се поступа према другима или би се поступало према другима?

да

не

- Да ли је разлог за неоправдано лошије поступање према наведеним лицима искључиво или претежно чињеница да су покренули поступак заштите од дискриминације или понудили доказе о дискриминацији?

да

не

Кршење забране позивања на одговорност постоји када се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили или намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминацији или дискриминаторском поступању.

5.5. Удруживање ради вршења дискриминације

- Да ли је вршење дискриминације повод, основ или разлог за удруживање у конкретном случају?

да

не

- Да ли је деловање конкретне организације усмерено на кршење уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости?

да

не

Овај вид дискриминације постоји када се крши забрана удруживања ради вршења дискриминације и када је деловање организација или група усмерено на кршење уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости.

5.6. Говор мржње

Да ли се у јавним гласилима, публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписују или приказују поруке или симболи којима се изражавају идеје, информације и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства?

да

не

Овај вид дискриминације постоји када се крши забрана говора мржње – изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, када се то чини у јавним гласилима, публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем или приказивањем порука или симбола.

5.7. Узнемиравање и понижавајуће поступање

Да ли узнемиравање одређеног лица или групе лица има за циљ или представља повреду њиховог достојанства по основу њиховог личног својства?

да не

Да ли понижавајуће поступање према одређеном лицу или групи лица има за циљ или представља повреду њиховог достојанства по основу њиховог личног својства?

да не

Да ли се узнемиравањем или понижавајућим поступањем према одређеном лицу или групи лица због њиховог личног својства ствара осећај страха код тих лица?

да не

Да ли се узнемиравањем или понижавајућим поступањем према одређеном лицу или групи лица због њиховог личног својства ствара понижавајуће окружење?

да не

Да ли се узнемиравањем или понижавајућим поступањем према одређеном лицу или групи лица због њиховог личног својства ствара увредљиво окружење?

да не

Када се неко лице или група лица, по основу неког личног својства, узнемиравају или се према њима понижавајуће поступа, а циљ узнемиравања или понижавајућег поступања представља повреду њиховог достојанства, као и када се узнемиравањем или поступањем ствара страх или непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење реч је о дискриминацији у облику узнемиравања и понижавајућег поступања.

5.8. Тешки облици дискриминације

Да ли је изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости према одређеном лицу или групи лица засновано на њиховом полу, родном идентитету или сексуалном опредељењу?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли пропагирање или вршење дискриминације потиче од органа јавне власти?

да не

Да ли су лице или група лица изложени дискриминацији у поступцима пред органима јавне власти?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли јавна гласила пропагирају дискриминацију лица или групе лица по основу неког од њихових личних својстава?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли су лице или група лица изложени ропству или трговини људима?

да не

Да ли су лице или група лица дискриминисани по основу два или више личних својстава (вишеструка или укрштена дискриминација)?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли је дискриминација према истом лицу или групи лица извршена више пута (поновљена дискриминација)?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли су исто лице или група лица у дужем временском периоду изложени дискриминацији?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Временски период у коме су изложени дискриминацији _____

Да ли дискриминација лица или групе лица доводи до тежих последица по дискриминисано лице, друга лица или имовину?

да не

Да ли је дискриминација лица или групе лица извршена кажњивим делом, а побуда за извршење дела је била мржња или нетрпељивост према оштећеном заснована на неком његовом личном својству?

да не

Да ли је дискриминација извршена према особама са инвалидитетом?

да не

Да ли се неравноправност и нетрпељивост изазивају или подстичу према особама са инвалидитетом?

да не

Да ли се пропагира или смишљено врши дискриминација особа са инвалидитетом?

од стране органа јавне власти	да	не
-------------------------------	----	----

у поступцима пред органима јавне власти	да	не
---	----	----

приликом пружања јавних услуга	да	не
--------------------------------	----	----

путем јавних гласила	да	не
----------------------	----	----

приликом пружања услуга	да	не
-------------------------	----	----

при коришћењу објеката	да	не
------------------------	----	----

при коришћењу јавних површина	да	не
-------------------------------	----	----

при коришћењу превоза	да	не
-----------------------	----	----

при запошљавању	да	не
-----------------	----	----

при коришћењу здравствених услуга	да	не
-----------------------------------	----	----

у вези са радним односима	да	не
---------------------------	----	----

у политичком животу	да	не
---------------------	----	----

у области радних односа	да	не
-------------------------	----	----

5.9. Посебни облици дискриминације

5.9.1. Дискриминација у јавној сфери

Да ли службено лице или одговорно лице у органу јавне власти поступа дискриминаторски према лицу или групи лица због неког њиховог личног својства?

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли правно или физичко лице чија је делатност везана за пружање јавних услуга, а на основу неког од личних својстава лица или групе лица

одбија пружање услуге

да не

за пружање услуге тражи испуњење услова који се не траже од других лица

да не

у пружању услуга неоправдано омогући првенство другом лицу или групи лица

да не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли је неко од личних својстава лица или групе лица основ за дискриминацију у приступу објектима у јавној употреби?

- седишта органа јавне власти
- објекти у области образовања
- објекти у области здравства
- објекти у области социјалне заштите
- објекти у области културе
- објекти у области спорта
- објекти у области туризма
- објекти који се користе за заштиту животне средине
- објекти у области заштите од елементарних непогода
- други јавни објекти (навести који) _____

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли је неко од личних својстава лица или групе лица основ за дискриминацију у приступу јавним површинама?

паркови	да	не
тргови	да	не
улице	да	не
пешачки прелази	да	не
јавне саобраћајнице	да	не

друге јавне површине (навести које) _____

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

5.9.2. Дискриминација у појединим областима

Да ли се у области рада и запошљавања криши начело једнаких могућности и да ли се на тај начин излажу дискриминацији по неком од личних својстава

лица у радном односу	да	не
лица која обављају привремене и повремене послове	да	не
лица која обављају послове по уговору о делу или другом уговору	да	не
лица на допунском раду	да	не
лица која обављају јавну функцију	да	не
припадник војске	да	не
лица која траже посао	да	не
студенти и ученици на пракси	да	не
лица на стручном оспособљавању и усавршавању без заснивања радног односа	да	не
волонтери	да	не
друга лица која по било ком основу учествују у раду	да	не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли се лицу или групи лица на основу неког од његових личних својстава у области образовања или стручног оспособљавања

- отежава упис у васпитно-образовну установу
- онемогућује упис у васпитно-образовну установу
- искључује из васпитно-образовне установе
- отежава праћење наставе
- ускраћује могућност праћења наставе
- отежава могућност учешћа у другим васпитним, односно образовним активностима
- ускраћује могућност учешћа у другим васпитним, односно образовним активностима

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли су ученици дискриминисани по основу неког од својих личних својстава у области образовања и васпитања тако што се

- разврставају
- злостављају
- неоправдано прави разлика међу њима
- неједнако се поступа према ученицима

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

Да ли су дискриминацији изложене?

васпитне и образовне установе које обављају делатност

у складу са законом и другим прописом да не

лица која користе или су користила услуге ових установа да не

Начин на који је извршена дискриминација _____

5.9.3. Дискриминација с обзиром на поједине субјекте и њихова лична својства

Да ли су лице или група лица изложени дискриминацији по основу националне припадности и са њом повезаних личних својстава?

због свог етничког порекла	да	не
због својих верских уверења	да	не
због језика који користе	да	не

Да ли су лице или група лица изложени дискриминацији по основу инвалидитета као личног својстава?

у поступцима пред органом јавне власти	да	не
у вези са чланством у удружењима	да	не
у пружању услуга	да	не
у коришћењу објеката и површина	да	не
у коришћењу здравствених услуга	да	не
у вези са васпитањем и образовањем	да	не
у вези са запошљавањем	да	не
у вези са радним односом	да	не
у коришћењу превоза	да	не
у брачним и породичним односима	да	не

Да ли су дискриминацији изложена удружења особа са инвалидитетом у односу на друга удружења грађана?

да не

У чему се огледа дискриминација удружења особа са инвалидитетом _____

Да ли су лице или група лица по основу пола као личног својства дискриминисани у областима социјалне заштите, образовања, културе, спорта и јавног информисања на неки од описаних начина?

ускраћивањем права	да	не
јавним признавањем погодности у односу на пол	да	не
јавним признавањем погодности због промене пола	да	не
прикривеним признавањем погодности у односу на пол	да	не
прикривеним признавањем погодности због промене пола	да	не
применом физичког и другог насиља	да	не
излагањем експлоатацији	да	не
изражавањем мржње	да	не
омаловажавањем	да	не
уцењивањем	да	не
узнемиравањем	да	не

јавним заговарањем предрасуда, обичаја и других друштвених образаца понашања заснованих на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова	да	не
подржавањем предрасуда, обичаја и других друштвених образаца понашања заснованих на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова	да	не
поступањем у складу са предрасудама, обичајима и другим друштвеним обрасцима понашања који су засновани на идеји подређености или надређености полова, односно стереотипних улога полова	да	не

Да ли се криши забрана дискриминације лица или групе лица по основу сексуалне оријентације?

да не

Идентификовати облик кршења забране _____

Да ли су лица или група лица изложена дискриминацији по основу старосног доба као њиховог личног својства кршењем права на

достојанствене услове живота	да	не
једнак приступ у коришћењу здравствених услуга	да	не
једнак приступ у коришћењу јавних услуга	да	не
једнаку заштиту од занемаривања	да	не
једнаку заштиту од узнемиравања	да	не

Да ли се може идентификовати дискриминација деце, односно малолетника и прављење разлике међу њима?

према здравственом стању	да	не
према рођењу (брачном, односно ванбрачном)	да	не
јавним позивањем на давање предности деци једног пола у односу на децу другог пола	да	не

Да ли се криши забрана дискриминације деце односно малолетника по основу неког од личних својстава њихових родитеља, старатеља као и чланова њихове породице према?

здравственом стању	да	не
имовном стању	да	не

професији	да	не
другим обележјима друштвеног положаја (навести којим_____)	да	не
према активностима	да	не
израженом мишљењу или уверењу	да	не

Да ли су лица или групе лица изложене дискриминацији или дискриминаторском поступању с обзиром на њихово здравствено стање?

неоправданим одбијањем пружања услуга због њихових личних својстава	да	не
постављањем посебних услова за пружање здравствених услуга који нису оправдани медицинским разлозима	да	не
одбијањем постављања дијагнозе	да	не
ускраћивањем информација о тренутном здравственом стању	да	не
ускраћивањем информације о предузетим или намераваним мерама лечења или рехабилитације	да	не
узнемиравањем у току боравка у здравственој установи	да	не
вређањем у току боравка у здравственој установи	да	не
омаловажавањем у току боравка у здравственој установи	да	не

Лична својства по основу којих су дискриминисани _____

5.9.4. Дискриминација с обзиром на уверења

Да ли се у односу на лица или групу лица, због вере или уверења

поступа противно начелу слободног испољавања вере или уверења да
не

ускраћује право на стицање вере или уверења	да	не
ускраћује право на одржавање вере или уверења	да	не
ускраћује право на изражавање вере или уверења	да	не
ускраћује право на промену вере или уверења	да	не
ускраћује право да приватно или јавно изнесе своја уверења	да	не
ускраћује право да поступи сходно својим уверењима	да	не

Идентификовати облик кршења забране дискриминације _____

Да ли су лица или група лица изложени дискриминацији због својих

политичких уверења да не

припадности односно неприпадности политичкој странци да не

припадности синдикалној организацији да не

Идентификовати облик кршења забране дискриминације _____

ПРИЛОЗИ

Прилог бр. 1 - Правилна употреба језика

УПУТСТВА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА ЗА СТАНДАРДИЗОВАН НЕДИСКРИМИНАТИВНИ ГОВОР И ПОНАШАЊЕ

У израдњи интитуционалног идентитета потребно је предузети циљане напоре ка препознавању и сузбијању дискриминативних механизма мизогиније⁹⁶, ејблбодизма⁹⁷ и хомофобије⁹⁸, која су у великој мери присутна у нашем друштву.

Заштитник грађана овим Упуством препоручује, иницира и захтева од свих институција и актера у јавном простору да доследно поштују правила недискриминативног понашања и вербалног изражавања у односу на жене, особе са инвалидитетом и особама ЛГБТ оријентације.

I Недискриминативни језик и понашање у односу на жене

Родно диференциран језик је језик родне равноправности. Насупрот томе, генеричка употреба мушког граматичког рода, или претпоставка да је таква употреба аутоматски „родно неутрална“ нарушава ту равноправност, ако није пропраћена одговарајућим објашњењем⁹⁹.

Неприхватљива је језичка невидљивост жена – подразумевање да су жене обухваћене именицама и заменицама у мушком граматичком роду.

Неопходно је свуда и увек, како у унутрашњој, тако и у спољашњој комуникацији, употребљавати родно диференцирани језик, тј. користити доследно женски граматички род за жене.

Појмови који означавају називе положаја, професија, занимања, звања, титула, радних места жена, наводе се по правилу увек у женском граматичком роду.

96 Мржња према женама.

97 Повлашћивање и претпоставка да су сви људи ментално и телесно потпуно способни, уз негирање егзистенције и дискриминисање оних који то нису.

98 Страх, мржња и дискриминација свих нехетеросексуалних категорија људи.

99 Нпр. „сматра се да се сви изрази употребљени у мушком граматичком роду у овом документу односе без дискриминације и на жене“.

Неопходно је појам „госпођица“ потпуно елиминисати из усмене, писмене и телефонске комуникације, службених дописа, у свим јавним и нејавним ситуацијама професионалне комуникације.

Потребно је стандардизовати сигнатуре запослених (уместо саветник, за запослену жену треба да пише саветница, итд.), визит карте, потписе на службеним дописима, натписе на канцеларијама, итд. Када се пишу службени дописи, ако је непознат пол особе којој се упућује допис, не треба користити генерички мушки род (нпр. поштовани) већ обавезно треба да наведемо 'поштована/поштовани'.

Званичне делегације које траже пријем, а које представљају гране, колективе или групе људи, нпр, просвета, социјални рад и сл, треба да буду информисане да у свом саставу, сем у посебним случајевима (нпр. рудари) имају чланове оба пола.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Коришћење родно сензитивног/диференцираног језика је од суштинског значаја и представља важан корак у постизању родне равноправности, ако знамо да је језик огледало друштва и рефлектује све друштвене, законске и политичке промене и односе који владају у друштву. Родно сензитиван језик је пре свега питање друштвене моћи и подразумева већу видљивост жена у језику и одбацивање генеричког мушког рода, у којем се жене подразумевају. Због тога је важно да свуда и увек, како у унутрашњој, тако и у спољашњој комуникацији, употребљавамо родно осетљив језик. Осим што је родно осетљив језик важно друштвено питање и значајан допринос побољшању видљивости жена и женског рада, он је сасвим граматички оправдан у нашем језику. Наш језик је такав да дозвољава употребу различитих наставака, и захтева слагање субјекта и предиката.

Појам „госпођица“ треба избегавати јер имплицира да је брачни статус жене, неопходан податак у службеној комуникацији, што је нетачно и потпуно је ирелевантно. Важно је знати и да жене не треба да се титулирају на начин идентификовања њиховог брачног статуса или односа са мушкарцима.

Свака доследно недискриминативна институција која унапређује поштовање родне равноправности комуницира са делегацијама састављеним од особа оба пола сматрајући их легитимним представницима интереса свих који је представљају.

II Недискриминативни језик и понашање у погледу ЛГБТ особа

Не претпостављати аутоматски да су сви људи из окружења хетросексуални, јер око 10% њих то нису.

Не захтевати ни од кога да се изјашњава о својој сексуалној оријентацији или идентитету.

ЛГБТ особе су једнако вредне као и хетеросексуалне особе.

Неприхватљиве су праксе изолације, увреда, дискриминације, подсмеха или бојкота оних особа и њихових животних пракси и стилова који одударају од доминантног хетеросексуалног модела.

Неприхватљиво је изглед и понашање особа претпостављене другачије сексуалне оријентације излагати подсмеху, чуђењу као и коментаре типа „ма дај се већ једном мало среди“, „макар на овом важном догађају покушај да не изгледаш шашаво“. Овим се ни најмање не сугерише нити одобрава неозбиљно и на други начин неприлично облачење или понашање.

Недозвољено је понашање према особама различите сексуалне оријентације као да су болесне, ненормалне, заразне, опасне, деструктивне, перверзне, промискуитетне.

Неприхватљива је пракса давања „добронамерних савета“ било коме у службеној комуникацији или радном окружењу на начин да се нпр. облаче или шминкају „женственије“, понашају „мужевније“, као и настојања да им се нађе „одговарајући“ потенцијални партнер.

Неприхватљиво је избегавати или спречавати комуникацију о животној стварности и искуству истополно оријентисаних особа у стварима у којима се професионална и колегијална подршка даје хетеросексуалним особама. Професионално радно окружење иначе, карактерише се избегавањем оптерећивања других тривијалним приватним темама и истовремено, пружањем колегијалне подршке у моментима када та подршка и разумевање јесу значајни и оправдани у сваком хуманом окружењу.

Неприхватљиво је недиференцирање појединих категорија означених групном скраћеницом ЛГБТ (лезбејке, гејеви, бисексуални и трансродни) и третирали их као да су они „сви исти“. Нпр. увредљиво и дискриминативно је претпостављати да све ЛГБТ особе желе да промене пол.

Не говорити „нормални и они други/они који то нису“ јер је истополна оријентација такође нормалан, мада мањински вид људске сексуалности у којој нема ничег ненормалног.

Увредљиво и дискриминативно је претпостављати да све или већина истополно оријентисаних особе не воле или не желе децу, породицу, брак, моногамно партнерство.

Неприхватљиво је претпостављати да истополно оријентисане особе својим видљивим постојањем на ма који начин угрожавају „нормалну“ породицу, омладину или основне друштвене вредности, као и да „намећу свима“ свој животни стил када траже своја права и указују на насиље и дискриминацију коју трпе.

Увредљиви и дискриминативни су и коментари типа „ја немам ништа против „њих“, али.. :

нисам један од њих,

у мојој породици нико хвала богу није такав,
само нека држе своју приватност у четири зида,
нека раде шта год хоће али нека не кваре децу,
нека ништа од тога шта раде са својим назови женама или мужевима не
износе јавно,
сироти њихови родитељи, ни криви ни дужни а она/он је таква/такав
за све су криви родитељи, да су на време обратили пажњу шта им ради дете
и са ким се дружи могли су да спрече да се такви развију
ипак, срамота је то,
шта би било када би сви били такви,
због њих нам је наталитет већ деценијама негативан,
све је то увоз са Запада,
у моје време се знало ко је мушко а ко женско,
све је то једна опасна мода,
прође то свакога као лудост младости а опасно је једино када код неких то
не прође.

Нису дозвољени појмови лезбијка (користи се лезбејка), педер, перверзни,
ненормални, сека перса, женски петко, лезбача, топли брат, мушкарача,
сексуално девијантни, болесни јер су увредљиви и деградирајући за достојанство
и личност ЛГБТ особа.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Истраживања показују да је наше друштво дубоко хомофобично, да се
насиље према гејевима и лезбејкама може јавити у свим генерацијама, у свим
срединама и на свим образовним нивоима, при чему не постоје систематски,
институционални, од стране државе организовани образовни напори за
изградњи разумевања, толеранције, инклузије сексуалних мањина па ни оних
минималних, у правцу сузбијања макар драстичних видова јавно изражене
дискриминације. Истополни људи су и даље друштвено невидљиви, оптерећени
изолацијом, страхом и неприхваћеношћу. Један од начина сузбијања хомофобије
је отварање процеса разумевања себе и других ради прихватања и сопствених
различитости и специфичности идентитета свих других који нас окружују.

У свим колективима су запослене особе различитих идентитета па тако и
ЛГБТ особе. Само зато што неки мисле да не познају ниједну ЛГБТ особу, не
значи да је то стварно тако. Услед друштвеног притиска и хомофобије, ЛГБТ
особе често своје идентитете држе у тајности јер се плаше одбацивања, насиља,
дискриминације, отказа, итд. ЛГБТ особе су једнако вредне као и хетеросексуалне
особе. То је важно имати на уму када износимо неке своје ставове који могу бити

хомофобични и могу директно вређати и деградирати наше ЛГБТ колегинице и колеге. Уколико то желе, ЛГБТ особе имају право другима да саопште свој идентитет и због тога не смеју бити дискриминисане на било који начин нити изложене понижавању, вређању, изолацији, подсмеху.

Истополна оријентација је урођени, модалитет нормалне људске сексуалности, и као што леворукост или албинизам нису девијације, истополна оријентација је само мањинска појава у људском роду. Процењује се да се око 10% људи рађају такви. Она није резултат ни траума или насиља из детињства, нити грешака или занемаривања у васпитању, погрешне улоге или одсуства оца или мајке, нити су истополно оријентисани људи особе перверзних склоности, израженог сексуалног апетита, склоне експериментима и сл. Лезбејке и геј мушкарци такође нису ни стидљиве/ружне особе које се „нису снашле“ у комуникацији са особама супротног пола.

Истополна оријентација је урођена и она се не може променити ни присилно, а ни терапеутски нити убеђивањем, баш као рецимо ни расна припадност. Потребно је то имати у виду када комуницирамо са истополно оријентисаним особама па је грешка претпостављати да им „треба помоћи“, давати „савете“ и сл. Типичне увредљиве грешке су претпоставке да када би променили стил облачења, фризуру, општи изглед и начин живота, да би се тиме и њихов „проблем“ отклонио. Савети лезбејама да се облаче „женственије“, почну да носе обућу са штиклама и да се шминкају, почну да излазе са мушкарцима и сл, као и савети геј мушкарцима да оду мало у теретану и „набаце“ мишиће, позиви да изађу са женским друштвом или плате услуге проститутке које би им „показале праве стари“ је исто као и савети људима са тамном кожом да „мало“ промене боју своје коже.

Треба знати да истополно оријентисани људи имају сопствени стил облачења и следе друге естетске норме, па тако лезбејке нису неуредне жене које не воде довољно рачуна о свом изгледу или просто не умеју да се обуку, као што ни гејеви нису извештачени, феминизирани и екстравагантни типови који не умеју да ускладе боје и дезен кравате са сакоом, којима мањка елементарна естетика. Иако се у службеној комуникацији очекује да сви изгледају уредно и конвенционално, унутар тог оквира истополно оријентисани људи ће, испуњаваћи те норме ипак изгледати понекад помало другачије, нпр. жене ће бити можда мало мушкобањастиијег изгледа а мушкарци носити одећу живљих боја од мушкараца хетеросексуалне оријентације, што не сме да буде разлог за подсмех, чуђење или „савете“ типа „ма дај се мало среди већ једном“, „макар на конференцији покушај да не изгледаш шашаво“.

Грешка је претпоставити да су сви људи хетеросексуални и то је један од типичних видова дискриминације истополно оријентисаних људи која се назива „хетеронормативизмом“. У колективима или канцеларијским условима огледа се рецимо у заузимању комплетног неформалног комуникационог простора разговорима о својим брачним друговима, деци, проблемима у партнерским односима и сл, без покушаја да се иста пажња и простор омогући и онима који имају истополне партнере. Претпоставка да они и немају сталне партнере

или партнерке, да вероватно воде промискуитетан живот, односно да се њима дешавају неке „срамне или ненормалне“ ствари о којима није „пристојно“ причати у друштву је увредљиво и нетачно. Исто као олака и потпуно нетачна претпоставка да су они „као такви“ вероватно усамљени несрећници и несрећнице који ван канцеларије „чаме у четири зида“.

Истополно оријентисане особе имају жив емотиван и сексуални живот и у својим везама доживљавају исте успоне и падове као и типичне партнерске проблеме или проблеме са васпитавањем и подизањем деце. Њихови проблеми су само још сложенији и тежи због негативног става друштва према њима као и немогућности да своје дуготрајне емотивне заједнице а често и родитељство, и формално правно озваниче. Пажљиво и колегијално је дакле уважити различитост искустава, чути и саслушати и тај део приватне приче, без погрешних и увредљивих претпоставки, без изолације, подсмеха или чак бојкота свега што није хетеросексуално обојено.

Унутар групе људи која се назива истополно оријентисаним особама или сексуалним мањинама а које се збирно означавају као ЛГБТ популација постоје знатне разлике и дискриминативно и увредљиво је игнорисати те разлике. Лезбејке, гејеви, бисексуалне и трансродне особе су међусобно веома различити, њихова егзистенција и ситуација се разликује и нека површна знања о једној од тих подгрупа није примењива на све остале. Типична грешка је нпр. претпостављати да они сви желе да промене пол што је увредљиво и погрешно јер се то односи само на један део транс особа а чињеница је и да ни оне све не желе да оперативним путем мењају пол већ се многи од њих задовољавају неговањем спољашњег имиџа који је различит од њиховог биолошког пола. Лезбејке, гејеви и бисексуални пак уопште не желе да мењају пол и осећају се савршено испуњени својом оријентацијом према особама истог пола и задовољни су својим биолошким полом исто као и хетеросексуални људи својом оријентацијом и биолошким полом.

Грешка је и претпоставка да ЛГБТ особе не желе, или још горе, мрзе децу. И међу њима баш као и међу хетеросексуалним особама има пропорционално исто онолико оних који чак страствено воле и желе, као и оних који не желе да имају децу, као што и у обе групације има оних који су добри као и оних који су лоши родитељи. ЛГБТ особе нису неадекватни а још мање „опасни“ родитељи због своје сексуалне оријентације. Они њу нити могу, нити се у пракси дешава да је преносе на своје потомке, баш као што ни њихови хетеросексуални родитељи нису могли да на њих пренесу своју сексуалну оријентацију. ЛГБТ особе никоме не намећу своју сексуалну оријентацију, између осталог и зато што најбоље знају да се она не може никоме наметнути, нити „диктирају“ ма коме животни стил. Ако се о тој теми говори јавно то је да би се скренула пажња на постојећу дискриминацију и насиље, које те особе трпе а не због настојања да „сви“ постану такви или да се млади и неискусни „покваре“ или наговоре да постану хомосексуални.

ЛГБТ популацију чине људи који су професионални, талентовани, вредни и корисни чланови заједнице у истој мери као и већинска хетеропопулација

и нису услед своје мањинске сексуалне оријентације социјално деструктивни елементи. Борећи се целог живота за своје достојанство врло често улажу много више енергије у оно чиме се баве тако да понеки од њих имају и знатно већа достигнућа у разним професионалним областима и делатностима. Њихов позитиван допринос сваком колективу је омогућен у потпуности само онда када нису изложени дискриминацији и насиљу, увредама, подсмеху, бојкоту њиховог идентитета и искуства или игнорисању њихове егзистенције.

Као и код већинске популације и сексуалност мањинске популације није прва и главна карактеристика и увредљиво је дискриминативно посматрати их увек и пре свега као лезбејке, гејеве, бисексуалне или транс особе, јер су они у службеној комуникацији пре свега, поуздани (или непоуздани) сарадници, вредни (или лењи) радници, добри (или лоши) правници, добри (или лоши) возачи, искусни (или неискусни) предавачи, одлични (или не баш добри) организатори и сл. Нечија сексуалност, била она већинска разнополна или мањинска истополна, сама по себи није ништа позитивно нити негативно, и свакако није ни прва нити примарна ствар коју узимамо у обзир у комуникацији са неком особом.

Потребно је посебно поклонити пажњу како одређена маргинализована популација назива саму себе јер је занемаривање тог момента одраз дискриминаторског става друштва према њима и додатно отежава њихову друштвену ситуацију.

III Недискриминативни језик и понашање у погледу особа са инвалидитетом

Избегавати све што је увредљиво, дискриминативно, сажаљиво и омаловажавајуће у погледу особа са инвалидитетом.

Не користе се појмови, инвалиди, хендикепирани, особе са посебним потребама.

Не говорити „здрави и болесни“. Треба имати у виду да је инвалидитет стање, а не болест.¹⁰⁰

Увек користити изразе „особа са инвалидитетом“, „дете са сметњама у развоју“, никако термине инвалид, ометено дете...

Не користити термин „сметње у развоју“ када говоримо о одраслим особама, јер је њихов развој завршен.

Не користити изразе особа/дете са посебним потребама јер су нам потребе свима исте, само имамо различите начине задовољавања тих потреба.

Не користити термине који потичу од дијагноза – аутистичари, церебралци, параплегичари, дауновци... Ови термини су некоректни, а временом су почели да се користе и као увреде (слепац, ретард и сл.)

¹⁰⁰ Често се за особе/децу са инвалидитетом каже да су „болесни“.

Избегавати употребу скраћеница када говоримо о особама са инвалидитетом (ОСИ, МНРО), чак и када саме организације особа са инвалидитетом или саме особе те скраћенице користе.

Не називати одрасле особе са интелектуалним/менталним инвалидитетом „децом“ (што се иначе често употребљава у домовима, медијима...)

Не говорити „особа у колицима“, „везан/прикована за колица“, већ користити израз корисник/ца колица.

Не користити израз „паркинг за инвалиде“ већ „паркинг за возила особа са инвалидитетом“, „инвалидне организације“ већ „организације особа са инвалидитетом“.

Не изражавати сажаљење према особама са инвалидитетом, али ни извештачено, претерано „дивљење“ (нпр. „фантастично како ви свуда стигнете и толико сте урадили а у колицима сте...“)

Сваки орган државне управе, предузећа, установе и организације које врше јавна овлашћења, јавне службе, државни органи или органи јединице локалне самоуправе, посебно они који непосредно комуницирају са грађанима треба да испуњавају минимум стандарда физичке приступачности особама са инвалидитетом.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Увредљиво и дискриминативно је нпр. претпостављати да све особе са инвалидитетом „наравно“ не могу да се школују заједно са својом генерацијом у општеобразовним институцијама, да „брукају“ породицу, да је „нормално“ да бораве затворени у кућама и да им јавни простор не припада, да не треба или не могу ништа да раде и да зарађују да их треба лишити пословне способности „за њихово добро“ јер „не могу“ да се самостално старају о својим интересима. Пословна способност има велики значај у животу сваке особе. Могућност да бира место живљења, особу са којом живи, факултет за студирање, странку за коју се гласа или посао – већина никада не преиспитује, а још мање размишља о томе да су неке такве једноставне и уобичајене ствари ускраћене, док је с друге стране, већина особа са инвалидитетом у нашој земљи суочена са овим и сличним проблемима.

Употреба језика је уско повезана са развојем приступа и методологија у пружању подршке особама са инвалидитетом. Код нас је још увек врло распрострањен „медицински“ модел који је застарео и превазиђен, где се особа посматра као „болесна“ и само из угла инвалидитета који има и тај инвалидитет покушава да се ублажи, „поправи“, „доведе у нормалу“, како би се особа уклопила у начин живота већине. Овакав приступ доводи то тога да је и терминологија заснована на медицинском приступу, односно дијагнози коју особа има.

Социјални приступ има у првом плану промену друштва, а не промену особе која има инвалидитет, као и поштовање концепта људских права и концепта једнаких могућности. Ово значи да је инвалидитет/хендикеп/ометеност само

још једно од личних својстава особе, исто као и пол, род, национална и верска припадност и слично.

У Србији још увек није постигнута одговарајућа приступачности за особе са инвалидитетом, иако се у последње време виде помаци (звучни семафор, оборени тротоар у центру града, понегде рампа...) Приступачност подразумева све оно што особама са инвалидитетом омогућава да самостално живе и учествују у свим аспектима живота, на једнакој основи као и други грађани/ке.

Настојимо на поштовању принципа „универзалног дизајна“ или „дизајна за све“ који подразумева поштовање начела равноправног коришћења, флексибилности у коришћењу, једноставно и интуитивно коришћење, уочљивост информација, коришћење уз мале физичке напоре и адекватност величине простора за приступ коришћењу.

ПРАКСА ПОВЕРЕНИКА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ

Препорука Влади Републике Србије за измену Методологије за израду подзаконских прописа дел. бр. 477/2011 датум: 21. 4. 2011.

Поступајући у оквиру законом прописане надлежности да прати спровођење закона и других прописа који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (члан 33. тачке 7. и 9. Закона о забрани дискриминације), поводом Закључка Владе РС о усвајању методологије за израду подзаконских прописа 05 број 011-7473/2010, Повереница за заштиту равноправности даје

ПРЕПОРУКУ

1. Влада Републике Србије предузеће све неопходне мере у циљу промене одредбе IV поглавља Језик, стил и начин писања прописа, алинеја 47. Методологије за израду подзаконских прописа, и то тако што ће изменити одредбу алинеје 47. Методологије за израду подзаконских прописа, на начин да се овом одредбом обухвати и женски род.

2. Влада Републике Србије предузеће мере из своје надлежности у циљу стварања услова за употребу родно диференцираног језика, у складу са принципом равноправности полова.

3. Влада Републике Србије обавестиће Повереницу за заштиту равноправности о планираним и предузетим мерама које ће спровести у складу са овом препоруком.

Образложење

На предлог Републичког секретаријата за законодавство, Влада Републике Србије је донела Закључак о усвајању методологије за израду подзаконских прописа 05 број 011-7473/2010, који је објављен 20. октобра 2010. године у „Службеном гласнику РС“ бр. 75. Одредбом алинеје 47. у IV поглављу Језик, стил и начин писања прописа, прописано је: „Употреба рода – Изрази у пропису употребљавају се у мушком роду, осим ако природа ствари не захтева другачије.“

Формулисано правило којим је установљена обавеза да се у прописима користи мушки род као правило, а женски као изузетак, и то само када то захтева „природа ствари“ је дискриминаторно и у супротности је са међународним

стандардима који се односе на недискриминаторну употребу језика.

Одредбом чл. 15. Устава Републике Србије прописано је да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Одредбом чл. 194. Устава је прописано да потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права јесу део правног поретка Републике Србије, па закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са њима.

Законом о равноправности полова конкретизује се равноправност полова која подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, Уставом и законима.

Дискриминација на основу пола постоји ако се поступа противно начелу равноправности полова, односно начелу поштовања једнаких права и слобода жена и мушкараца у политичком, економском, културном и другом аспект јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

План за кориговање садашње неравнотеже између мушкараца и жена у политичком животу Међупланетарне уније (МПУ) 1211 Женева 19, којим се, међу законским основама равноправности жена и мушкараца, препоручује пажљив избор термина који се користе у уставу и закону. Овим документом је предложено да језик који се користи у законодавству мора да буде тако формулисан да жене и мушкарце постави на равноправну основу, како би се избегла било каква дискриминација заснована на припадности одређеном полу. Важност елиминације сексизма у језику означена је и у Препорукама Одбора министара о елиминисању сексизма у језику Р (90)4/1990. Као пример родно сензитивне употребе језика, Повереница за заштиту равноправности наводи Устав Аустрије, који у основним одредбама прописује да се службене ознаке могу употребљавати искључиво у облику који изражава пол њиховог носиоца. Као позитиван пример истиче и одредбе Закона о родној равноправности Црне Горе, којима је прописано да се дискриминацијом сматра и коришћење речи у мушком роду, као генерички неутрални термин и за мушки и женски род. У складу са овом одредбом донета су Правнотехничка правила за израду прописа којима је прописано је да се „прописи морају писати родно осетљивим језиком, било коришћењем родно неутралне форме и речи у мушком и женском роду или увођењем клаузуле да се све одредбе прописа поједнако односе и на мушкарце и жене“.

Повереница указује и на Упутство за стандардизован недискриминативни говор и понашање Заштитника грађана којим је посебно назначено да родно диференциран језик јесте језик родне равноправности. Насупрот томе, генеричка употреба мушког граматичког рода или претпоставка да је таква употреба аутоматски „родно неутрална“ нарушава ту равноправност, осим ако није праћена одговарајућим објашњењем.

Приликом давања препоруке, Повереница за заштиту равноправности имала је у виду чињеницу да језик има фундаменталну улогу у формирању

друштвеног идентитета појединаца и појединки и има знатан утицај на обликовање друштвених ставова. Употреба језика у којем се присуство, једнак статус и улоге жена и мушкараца у друштву равноправно одражавају и третирају са једнаком вредношћу и достојанством, суштински је аспект родне равноправности и од значаја је за постизање фактичке равноправности полова.

Циљ препоруке је превазилажење генеричке употребе мушког граматичког рода, као „родно неутралног“ јер се тиме нарушава принцип равноправности полова. Спровођењем препоруке, Влада Републике Србије би, захваљујући свом ауторитету, допринела употреби родно диференцираног језика, односно доследном коришћењу женског граматичког рода за жене, чиме би била реализована једна од мера за остваривање равноправности жена и мушкараца и принципа једнаких могућности.

Повереница за заштиту равноправности указује да изградња модерног друштва никада није потпуна ако се базира само на једном сегменту друштвеног развоја. Како законодавни развој, као обавеза Републике Србије у правцу европских интеграција, не може бити потпун без друштвеног, економског и културног развоја, побољшање положаја жена мора бити схваћено као неопходан услов напретка. У том смислу, неопходно је предузимати све мере у циљу превазилажења оних културних и обичајних правила који коче друштвени развој и онемогућавају женама уживање свих људских права равноправно са мушкарцима.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница за заштиту равноправности, сагласно члану 33. тачке 7. и 9. Закона о забрани дискриминације, упућује препоруку Влади Републике Србије ради предузимања радњи и мера како би се елиминисале дискриминаторне одредбе о употреби израза у мушком роду, као правило, а као једна од мера за остваривање равноправности жена и мушкараца.

Проф. др Маријана Пајванчић

РОДНО СЕНЗИТИВНА ТЕРМИНОЛОГИЈА У ПРОПИСИМА

1. Међународни извори:

1.1 План за кориговање садашње неравнотеже између учешћа жена и мушкараца у политичком животу (МПУ - Међупарламентарна унија) 1211 Женева 1992

Међу законским основама равноправности жена и мушкараца (одељак Б, тачка IV) садржи и препоруку о пажљивом избору термина који се користе у уставу и закону како они не би били дискриминаторни. У овом документу изнете су и следеће препоруке везане за употребу родно сензитивне терминологије у прописима:

1. Језик који се користи у законодавству треба да жене и мушкарце постави на равноправну основу и избегне било какву дискриминацију засновану на припадности одређеном полу.
2. Основни текст као што је устав треба ревидирати да би се елиминисали термини или текст који изражавају полне стереотипе.
3. У овом процесу значајну улогу имају законодавци који могу деловати у правцу усвајања ових препорука користећи своје право парламентарне иницијативе.
4. У неким језицима потребно је да се закони пишу уз коришћење облика како мушког тако и женског рода.“

1.2 Препорука Одбора министара о елиминисању сексизма у језику Р (90) 4, (21. II 1990)

2. Компаративна пракса

У упоредном праву пример родно сензитивне употребе термина у прописима налазимо, на пример, у Уставу Аустрије, којим се у основним одредбама прописује да се „службене ознаке могу употребљавати само у облику који изражава пол њиховог носиоца. Исто важи и за титуле, академске степене и ознаке занимања“ (члан 7 став 3).

У Закону о родној равноправности Црне Горе, у чл. 4, ст. 2 прописано је да се „дискриминацијом сматра и коришћење речи у мушком роду, као генерички неутрални термин за мушки и женски род“, и у складу са овим правилом Правно-техничким правилима за израду прописа, Секретаријата за законодавство прописано је да се „прописи морају писати родно осетљивим језиком, било коришћењем родно неутралне форме и речи у мушком и женском роду или увођењем клаузуле да се све одредбе прописа поједнако односе и на мушкарце и на жене.

Пример: *Изрази који се у овом закону користе за физичка лица у мушком роду подразумевају исте изразе у женском роду.*

Речи у мушком роду не смеју се користити као генерички неутрална форма за мушки и женски род“ (тачка 3, подтачка 1.10).

3. Унутрашње право

3.1 Јединствена методолошка правила за израду прописа, које је Законодавни одбор Народне скупштине Републике Србије усвојио 30. марта 2010. године („Сл. гласник РС“ бр. 21/2010 од 6. априла 2010. године), у члану 43 утврђују као основно правило да се „изрази у пропису употребљавају у мушком роду, осим ако природа ствари не захтева другачије“. Ово правило установљава обавезу да се у прописима користи мушки род, као правило, а женски као изузетак, само када то захтева „природа ствари“. Овако формулисано правило је дискриминаторно и у супротности је са међународним стандардима који се односе на недискриминаторну употребу језика.

3.2 Упутство Владе о методологији израде прописа садржи одредбу која је идентична одговарајућем акту Народне Скупштине.

3.3 Одлука о правном нормирању Скупштине АП Војводине од 18. марта 2008. године (Службени гласник АП Војводине бр. 14/2006. У овом акту дискриминаторне норме нема.

Прилог бр. 2 - Примери из праксе Повереника за заштиту равноправности

ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВУ ИНВАЛИДИТЕТА

Препорука мера за остваривање равноправности ГСП Београд и Секретаријату за саобраћај за омогућавање коришћења јавног градског превоза особама са инвалидитетом (дел. бр. 34-00-1/2013-02 датум: 5. 3. 2013.)

ПРЕПОРУКА МЕРА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Мишљење је донето у оквиру законом прописане надлежности Повереника за заштиту равноправности да прати спровођење закона који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности, у поступку вођеном на основу сазнања да у Градском саобраћајном предузећу „Београд“ постоји одређени број возила, која су прилагођена за улазак особа са инвалидитетом, али и поред тога, овим особама није омогућено да их користе.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Поступајући у оквиру надлежности прописаних чл. 33 Закона о забрани дискриминације, а у сарадњи са организацијама особа са инвалидитетом, Повереница за заштиту равноправности дошла је до сазнања да у Градском саобраћајном предузећу „Београд“ постоји одређени број возила, која су прилагођена за улазак особа са инвалидитетом, али да, особама са инвалидитетом које користе колица није омогућен улазак у та возила.

(...)

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. У току поступка утврђено је да је Одлуком о промени оснивачког акта јавног комуналног предузећа Градско саобраћајно предузеће „Београд“, претежна делатност коју ово предузеће обавља градски и приградски копнени превоз путника.

2.2. Утврђено је и да је одредбама Одлуке о градској управи града Београда Дирекција за јавни превоз, која се налази у саставу Секретаријата за саобраћај, надлежна за послове који се односе на организацију, начин обављања и коришћења јавног линијског превоза. Истом одредбом, Секретаријат за

саобраћај је овлашћен да врши надзор над радом јавних комуналних предузећа и субјеката којима је поверена делатност јавног линијског превоза.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

3.1. Повереница за заштиту равноправности, приликом одлучивања у овом предмету, имала је у виду наводе садржане у изјашњењу Градског саобраћајног предузећа „Београд“, као и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Правни оквир

(...)

Анализа прилога са аспекта антидискриминационих прописа

3.6. Повереница за заштиту равноправности констатује да непружање могућности особама са инвалидитетом да користе возила Градског саобраћајног предузећа „Београд“ која су прилагођена, није допуштено и **представља дискриминацију** особа са инвалидитетом у погледу доступности услуга.

3.7. Секретаријат за саобраћај, Дирекција за јавни превоз је у обавези да изврши безбедносне провере и техничке адаптације свих стајалишта јавног градског превоза. Неизвршавање безбедносних провера и техничких адаптација стајалишта јавног градског превоза **представља дискриминацију** особа са инвалидитетом у погледу **коришћења објеката и површина**.

(...)

3.10. Пружање услуге јавног градског превоза особама са инвалидитетом на технички адаптираним стајалиштима и коришћењем „аутоматских“ рампи, представља висок стандард, у погледу безбедности и у погледу квалитета пружања услуга превоза. Градско саобраћајно предузеће „Београд“ и Секретаријат за саобраћај, Дирекција за јавни превоз су обавезни да учине све напоре да тај стандард што пре и достигну.

3.11. Тренутна немогућност у достизању стандарда не може бити разлог да Градско саобраћајно предузеће „Београд“ особама са инвалидитетом одбије пружање услуге, поготово ако за то постоје елементарни услови и ако су задовољени основни безбедносни стандарди. Такође, потешкоће које имају возачи возила Градског саобраћајног предузећа „Београд“ приликом коришћења „механичких“ рампи, односно дугачка процедура због које може доћи до „испадања из реда вожње“, не може бити разлог за непружање могућности особама са инвалидитетом да користе ова возила.

3.12. Повереница за заштиту равноправности подсећа да су институције и установе Републике Србије дужне да поступају на начин који олакшава уживање свих права особа са инвалидитетом, уз уважавање њихових потреба, жеља и мишљења, сагласно општем принципу пуне социјалне укључености особа са инвалидитетом.

3.13. Доступност услуга јавног градског превоза је особама са инвалидитетом неопходна, јер представља предуслов за остваривање већине других права. Због тога је неопходно да се особама са инвалидитетом, без одлагања, омогући редовно коришћење свих врста јавног градског превоза јер без тога не може да се говори о остваривању начела пуне социјалне укључености ових особа.

3.14. Повереница указује да је похвално то што Градско саобраћајно предузеће „Београд“ обавља специјализован превоз особа са инвалидитетом по принципу „од врата до врата“, за потребе Градског секретаријата за социјални рад. Ова услуга је од виталног значаја за особе које је свакодневно користе и захваљујући којој могу да задовоље потребе.

3.15. Повереница констатује да и поред тога, особама са инвалидитетом мора да се омогући коришћење свих врста редовног јавног превоза, посебно узимајући у обзир ограниченост капацитета специјалног превоза за особе са инвалидитетом.

4. ПРЕПОРУКА

Повереница за заштиту равноправности препоручује Градском саобраћајном предузећу „Београд“:

4.1. Потребно је да Градско саобраћајно предузеће „Београд“ без одлагања предузме све потребне мере како би особама са инвалидитетом било омогућено да на свим стајалиштима градског превоза користе прилагођена возила овог јавног предузећа, укључујући и возила која на средњем улазу имају „механичку“ рампу.

Повереница препоручује Секретаријату за саобраћај, Дирекцији за јавни превоз:

4.2. Потребно је да Дирекција за јавни превоз без одлагања изврши безбедносне провере и адаптације стајалишта јавног градског превоза, које су потребне да би особе са инвалидитетом што лакше и безбедније могле да користе све услуге јавног градског превоза.

Потребно је да Градско саобраћајно предузеће „Београд“ и Секретаријат за саобраћај, Дирекција за јавни превоз, обавесте Повереницу за заштиту равноправности о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема препоруке мера за остваривање равноправности.

Препорука ЈП Дирекцији за изградњу града Ниша за усвајање мера за остваривање равноправности особа са инвалидитетом (дел. бр. 1232 датум: 4. 9. 2012)

Поступајући у оквиру законом прописане надлежности да прати спровођење закона који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (чл. 33. тач. 7. и

9. Закона о забрани дискриминације, „Сл. гласник РС“, бр. 22/2009), Повереница за заштиту равноправности даје Јавном предузећу Дирекција за изградњу града Ниша

ПРЕПОРУКУ МЕРА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАВНОПРАВНОСТИ

1. Јавно предузеће Дирекција за изградњу града Ниша предузеће све потребне мере из своје надлежности како би обезбедило да све новоизграђене и реконструисане јавне површине у граду Нишу буду приступачне особама са инвалидитетом, у складу са прописаним стандардима приступачности.

2. Јавно предузеће Дирекција за изградњу града Ниша обавестиће Повереницу за заштиту равноправности о планираним мерама у циљу поступања по препоруци, најкасније у року од 30 дана од дана пријема ове препоруке.

Образложење

У току поступка по притужбама грађана и грађанки, Повереница за заштиту равноправности дошла је до сазнања да поједине новоизграђене и реконструисане јавне површине у Нишу (улице, пешачки прелази, стазе и друге јавне саобраћајнице) нису приступачне особама са инвалидитетом. Притужбе су се односиле на необарање и неправилно обарање ивичњака тротоара, чиме је особама са инвалидитетом онемогућено безбедно кретање и коришћење новоизграђених, односно, реконструисаних јавних површина.

(...)

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом прописује посебан случај дискриминације у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина (чл. 13. ст. 1) и изричито забрањује дискриминацију по основу инвалидитета у погледу приступа јавним површинама (чл. 13. ст. 4) у које спадају и пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице. Закон прописује да су власник објекта у јавној употреби и јавно предузеће надлежно за одржавање јавних површина, дужни да обезбеде приступ објекту у јавној употреби, односно, јавној површини свим особама са инвалидитетом, без обзира на врсту и степен њиховог инвалидитета (чл. 16). Прописана је законска обавеза јединица локалне самоуправе да предузму мере с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и превоз учине приступачним особама са инвалидитетом (чл. 33).

Повереница констатује да је приступачност један од основних предуслова за једнако учешће особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота. Дирекција за изградњу града Ниша, као јавно предузеће надлежно за одржавање јавних површина, има законску обавезу да особама са инвалидитетом обезбеди приступ свим јавним површинама. Неуклањањем препрека или непоштовањем прописаних стандарда приступачности током пројектовања и грађења саобраћајница, особе са инвалидитетом се доводе у ситуацију немоћи, без права на самосталност и слободу кретања изабраним јавним површинама.

Повереница има сазнања да на територији града Ниша има раније

изграђених јавних површина које нису приступачне особама са инвалидитетом и да ова појава представља проблем особама које се крећу помоћу колича. Ако се спорост у адаптацији јавних површина у Нишу можда може правдати ограниченим финансијским средствима, неприхватљиво је да новосаграђени и реконструисани објекти у јавној употреби и јавне површине не буду приступачни особама са инвалидитетом.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница је, сагласно чл. 33. тач. 9. Закона о забрани дискриминације, дала препоруку Јавном предузећу Дирекција за изградњу града Ниша ради предузимања мера у циљу спречавања дискриминације особа са инвалидитетом и испуњења обавеза које су прописане Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, у складу са стандардима прописаним Правилником о техничким стандардима приступачности.

Препорука Секретаријату за социјалну заштиту града Београда за предузимање мера у циљу организовања градског превоза за особе са инвалидитетом (дел. бр. 516 датум: 9. 4. 2012)

Поступајући у оквиру законом прописане надлежности да прима и разматра притужбе због повреда одредаба Закона о забрани дискриминације, даје мишљења и препоруке и изриче законом утврђење мере (чл. 33. ст. 1. т. 1. Закона), поводом притужбе Комитета правника за људска права „Yusom“ и Београдског центра за људска права, Повереница за заштиту равноправности даје

МИШЉЕЊЕ

Секретаријат за социјалну заштиту града Београда организовао је превоз путника са инвалидитетом тако да корисник услуге јавног градског превоза може бити особа са инвалидитетом са подручја прве тарифне зоне у Београду, док је за особе са инвалидитетом са подручја друге тарифне зоне прописан додатни услов за коришћење ове услуге – потребно је да постоје три или више захтева корисника са истог подручја, да би било обезбеђено комби возило.

Организовањем превоза путника са инвалидитетом на овај начин, Секретаријат за социјалну заштиту града Београда **повредио је начело једнаких права и обавеза** прописано чл. 8. Закона о забрани дискриминације, чиме је извршио дискриминацију Н. М. из С. и корисника услуга јавног градског превоза са подручја друге тарифне зоне у Београду у којој постоје мање од три захтева корисника са истог подручја, у погледу доступности услуга коришћења јавног градског превоза, забрањену чл. 17. ст. 1. Закона о забрани дискриминације, у вези са чл. 13. и 27. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

Повереница, сагласно члану 33. став 1. тачка 1. и члану 39. став 2. Закона о забрани дискриминације, даје Секретаријату за социјалну заштиту града Београда

ПРЕПОРУКУ

1. Секретаријат за социјалну заштиту града Београда предузеће без одлагања све неопходне мере у циљу организовања градског превоза особа са инвалидитетом на начин који омогућава Н. М. из С. и свим особама са инвалидитетом несметано уживање права на коришћење градског превоза, независно од броја корисника из зоне у којој особа са инвалидитетом станује на територији града Београда.

2. Секретаријат за социјалну заштиту града Београда обавестиће Повереницу за заштиту равноправности, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком, о планираним мерама и предузетим радњама у циљу поступања по препоруци.

Образложење

Повереница за заштиту равноправности примила је 20. децембра 2011. притужбу Комитета правника за људска права „Уисом“ и Београдског центра за људска права, која је поднета у име и уз сагласност Н. М. из С, а против Градског саобраћајног предузећа „Београд“, Секретаријата за социјалну заштиту града Београда и Градског центра за социјални рад. У притужби је наведено да је уговором о превозу особа са инвалидитетом, број XIX-02-401-5/2010 од 13. маја 2011. године уређен превоз особа које имају дистрофију, дечију и церебралну парализу, мултиплу склерозу, параплегију и слепих особа на подручју прве тарифне зоне (ИТС1) у Београду, изузев када постоји захтев за превозом три или више корисника у зони кретања једног комби возила, уз сагласност Градског центра за социјални рад и Секретаријата за социјалну заштиту.

Подносиоци притужбе сматрају да је закључењем овог уговора, Н. М. из Сремчице, који се налази на подручју друге тарифне зоне (ИТС2), дискриминисан у односу на особе са инвалидитетом које станују на подручју прве тарифне зоне. Он је особа са физичким инвалидитетом, корисник колица и редован студент Факултета за безбедност у Београду, а оваквим системом организације превоза особа са инвалидитетом њему није обезбеђен превоз од куће до факултета, чиме је повређено његово право на образовање, приступачност и право да буде укључен у заједницу.

У притужби је наведено да је уговарање превоза особа са инвалидитетом на овај начин, односно под овим условима, супротно Закону о забрани дискриминације, Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом као и Конвенцији УН о правима особа са инвалидитетом и других међународних докумената који су део домаћег правног поретка и непосредно се примењују. Подносиоци притужбе сматрају да свим особама са инвалидитетом мора бити гарантовано остваривање основних људских права на равноправним основама са осталим грађанима.

(...)

Повереница је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, у складу са чл. 35. ст. 4. и чл. 37. ст. 2. Закона о забрани дискриминације, па је од Секретаријата за социјалну заштиту града Београда, Градског саобраћајног предузећа „Београд“ и Градског центра за социјални рад у Београду затражено изјашњење о основаности и наводима притужбе и изјашњење о разлозима ограничавања коришћења услуге јавног градског превоза само на особе са инвалидитетом које живе у Београду на подручју прве тарифне зоне.

(...)

Уговором о превозу особа са инвалидитетом град Београд је преко Секретаријата за социјалну заштиту поверио Градском саобраћајном предузећу „Београд“ обављање делатности градског превоза особа са инвалидитетом у Београду, и то оних које имају дистрофију, дечију и церебралну парализу, мултиплу склерозу, пареплегију, и слепих особа. Право на коришћење услуге превоза условљено је местом пребивалишта особе са инвалидитетом, односно, то право имају особе које станују на подручју прве тарифне зоне у Београду, док се за особе које немају пребивалиште на подручју прве тарифне зоне **поставља додатни услов**, па услугу превоза могу да користе само уколико постоје три или више корисника у зони кретања комби возила. Уговором није прописан начин остваривања права на градски превоз особе са инвалидитетом која нема пребивалиште на подручју прве тарифне зоне у Београду у случају када постоји мање од три захтева за коришћење услуге превоза из те зоне, односно, зоне кретања комби возила.

Повереница за заштиту равноправности је става да је Секретаријат за социјалну заштиту уговарањем превоза особа са инвалидитетом на овај начин **извршио акт дискриминације** јер је омогућио коришћење права на градски јавни превоз тачно одређеном кругу корисника са пребивалиштем на подручју прве тарифне зоне, док је за оне особе са инвалидитетом које немају пребивалиште у првој тарифној зони **прописао додатне услове**, којима отежава и/или онемогућава коришћење услуге јавног превоза.

У конкретном случају, особама са инвалидитетом које станују на подручју прве тарифне зоне у Београду и особама које станују на подручју друге тарифне зоне уколико постоје три или више корисника превоза из те зоне омогућено је уживање и доступност права на коришћење јавног градског превоза, али не и свим особама са инвалидитетом којима је неопходно коришћење услуге јавног градског превоза.

Секретаријат за социјалну заштиту, као орган јавне власти, у оквиру своје делатности, организовањем и прописивањем услова коришћења услуге јавног градског превоза особа са инвалидитетом, **прекршио је ову забрану чиме је извршио дискриминацију у погледу доступности услуга јавног превоза** Н. М, као и свим другим особа са инавалдитетом које живе у Београду на подручју друге зоне у којој постоје мање од три захтева корисника за услуге превоза, а што је изричито забрањено и чл. 13. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

(...)

Повереница указује на чињеницу да услуга редовног градског превоза у Београду није доступна особама са инвалидитетом, посебно особама које користе колица, што особе са инвалидитетом онемогућава да услугу јавног градског превоза неметано користе. Имајући у виду да је један од основних правних принципа савременог права да сви појединци, без обзира на различитост, имају једнака права и обавезе, особе са инвалидитетом у Србији морају имати и једнаке могућности да та права остваре (учешће у друштвеним, културним, економским и политичком животу заједнице, као и приступ свим структурама, процесима, ресурсима). Повереница за заштиту равноправности констатује да Секретаријат за социјалну заштиту организовањем специјалног превоза особа са инвалидитетом предузима одређене мере како би се особама које не могу да користе редован градски превоз због инвалидитета омогућило остваривање овог права на прилагођен начин, а до момента када ће градски превоз бити приступачан свим грађанима и грађанкама. Република Србија се обавезала домаћим и међународним документима на омогућавање приступачности јавних услуга свим лицима. Секретаријат за социјалну заштиту у оквиру обављања услуге специјалног превоза особа са инвалидитетом не сме да **прави разлику и неједнако третира поједине кориснике ових услуга који се налазе у истој или сличној ситуацији**. Оваквим поступањем Секретаријат за социјалну заштиту одређеним особама са инвалидитетом, на основу њиховог места пребивалишта, намеће **испуњење додатних услова** који се не траже од других лица, што је забрањено и представља акт дискриминације. Наметањем додатних/посебних услова за коришћење услуге специјалног превоза појединим корисницима ових услуга, Секретаријат за социјалну заштиту града Београда је **повредио начело једнаких права и обавеза**, прописано чланом 8. Закона о забрани дискриминације, с обзиром на то да коришћење услуге градског превоза није омогућено свим особама које имају дистрофију, дечију и церебралну парализу, мултиплу склерозу, параплегију и слепе особе, већ само онима које живе:

- на подручју прве тарифне зоне у Београду и
- на подручју друге тарифне зоне у Београду са којег су три и више корисника затражила коришћење услуге специјалног градског превоза.

Одредбом члана 8. Закона о забрани дискриминације прописано је да до повреде овог начела долази ако се лицу или групи, због његовог, односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује.

Са аспекта Закона о забрани дискриминације, имајући у виду прописане услове Секретаријата за социјалну заштиту града Београда за остваривање права на коришћење услуге специјалног превоза особа са инвалидитетом, у **неједнак положај** стављене су особе са инвалидитетом које имају дистрофију, дечију и церебралну парализу, мултиплу склерозу, параплегију и слепе особе, а

које живе:

- на подручју друге тарифне зоне у Београду у којој постоје мање од три корисника који имају потребу за коришћењем услуге специјалног градског превоза, међу којима је и подносилац притужбе, Н. М. из С.

Да би се испитало да ли је Секретаријат за социјалну заштиту града Београда постављањем посебних услова појединим особама са инвалидитетом које имају потребу за коришћењем услуге специјалног градског превоза, повредио начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити: **а) да ли су циљ или последица предузетих мера оправдани, као и б) да ли постоји сразмера између предузетих мера и циљева који се том мером остварују.**

Циљ који се постиже уговарањем специјалног превоза особа са инвалидитетом јесте да се особама које не могу да користе редован градски превоз омогући остваривање права на коришћење услуге градског превоза на приступачан и доступан начин.

Повереница за заштиту равноправности сматра да је **циљ ове мере оправдан.**

Анализа услова по којем се право на коришћење услуге специјалног превоза особа са инвалидитетом омогућава корисницима који су на подручју друге тарифне зоне у Београду уколико постоји захтев за превозом три или више корисника у тој зони, показује да овај **услов нема објективно и разумно оправдање**, односно да **доводи до неоправданих последица за поједине особе са инвалидитетом.**

Особама са инвалидитетом које су на подручју друге тарифне зоне у којој постоје мање од три корисника која имају потребу за коришћењем градског превоза, постављен је услов за остваривање права на коришћење специјалног превоза који они нису у могућности да испуне, јер испуњење овог услова не зависи од особе којој се услов намеће. Поред тога, Закон о комуналним делатностима прописује (чл. 2) да су комуналне делатности, у смислу овог закона, делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем, док у комуналне делатности спадају и градски и приградски превоз путника.

Повереница је имала у виду да је законодавац завршном одредбом (чл. 53) Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом одложио примену одредби чл. 33. које прописују предузимање мера којима се превоз чини приступачним особама са инвалидитетом.

Разлог због кога је законодавац одложио примену ове одредбе је да јединицама локалне самоуправе остави време како би од ступања на снагу до почетка примене одредбе из члана 33. испланирала и обезбедила средства за реализацију ових мера. Због тога се може закључити да је пропуштање Секретаријата за социјалну заштиту града Београда, као органа јавне власти у чијој је надлежности и уговарање и обезбеђивање превоза особа са

инвалидитетом, да изврши своју законску обавезу, довело до дискриминације у погледу коришћења услуге превоза Н. М и свих других особа са инвалидитетом које користе колица и које живе у другој тарифној зони где не постоје три захтева за коришћење услуге превоза. Последице **пропуштања** огледају се у ограничавању могућности појединим особама са инвалидитетом да под једнаким условима уживају грађанска, политичка, социјална, економска, културна и друга људска права и слободе.

Повереница је имала у виду образложење Секретаријата за социјалну заштиту да је овакав начин организације превоза путника са инвалидитетом условљен расположивим бројем возила и да се од 2006. године број возила није повећавао, док број корисника стално расте, али је мишљења да ови наводи не могу бити оправдање за кршење одредаба Закона о забрани дискриминације и Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, као и да је могуће прописати критеријуме којима би се остваривање права на коришћење услуге специјалног превоза омогућило свим особама са инвалидитетом које имају потребу за коришћењем ове врсте услуге.

Повереница је мишљења да је **последица ове мере неоправдана** јер поједине особе са инвалидитетом доводи у ситуацију да су онемогућене, односно, знатно им је отежано остваривање многих права (нпр. право на образовање, здравствену заштиту и сл.) јер им није обезбеђен приступачан и доступан јавни градски превоз.

Препорука Скупштини града и Секретаријату за социјалну заштиту града Београда за уклањање дискриминаторних одредби из аката којима је регулисано паркирање на јавним паркиралиштима за особе са инвалидитетом (дел. бр. 936 датум: 3. 8. 2011)

Поступајући у оквиру надлежности да прима и разматра притужбе због повреда одредаба Закона о забрани дискриминације, даје мишљења и препоруке и изриче законом утврђење мере (члан 33. став 1. тачка 1. Закона о забрани дискриминације), поводом притужбе И. п. о. с. м. и., Повереница за заштиту равноправности даје

МИШЉЕЊЕ

Решењем о категоријама инвалида који могу да користе јавна паркиралишта („Сл. лист града Београда“, бр. 28/2003) и Правилником о категоријама војних инвалида, цивилних инвалидарата и особа са инвалидитетом који могу бесплатно да користе посебно одређена паркинг места на јавним паркиралиштима („Сл. лист града Београда“, бр. 27/2006), **повређено је начело једнакости.**

Овим документима, којима су прописане категорије лица која могу да користе паркинг места за паркирање возила особа са инвалидитетом, **извршена је дискриминација** појединих категорија грађанки и грађана Београда, и то родитеља и старатеља деце са сметњама у развоју која се налазе у редовном

образовном систему или нису укључена у образовни систем, у односу на родитеље и старатеље деце са сметњама у развоју која похађају специјалне школе.

Повереница за заштиту равноправности, сагласно члану 33. став 1. тачка 1. и члану 39. став 2. Закона о забрани дискриминације, даје граду Београда

ПРЕПОРУКУ

Скупштина града Београда и Секретаријат за социјалну заштиту града Београда:

1. Уклониће из Решења о категоријама инвалида који могу да користе јавна паркиралишта и Правилника о категоријама војних инвалида, цивилних инвалида рата и особа са инвалидитетом који могу бесплатно да користе посебно одређена паркинг места на јавним паркиралиштима **услове којима је повређено начело једнакости** у односу на поједине категорије грађана и грађанки Београда на основу њихових личних својстава.

2. Исправиће некоректну, застарелу и **дискриминаторну терминологију** у Решењу о категоријама инвалида који могу да користе јавна паркиралишта и Правилнику о категоријама војних инвалида, цивилних инвалида рата и особа са инвалидитетом који могу бесплатно да користе посебно одређена паркинг места на јавним паркиралиштима.

3. Убудуће ће водити рачуна да својим одлукама не крше одредбе Закона о забрани дискриминације, односно **суздржаће се од неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања и пропуштања** (искључивања, ограничавања или давања првенства) у односу на лица или групе лица, које се заснива на неком личном својству.

4. Обавестиће Повереницу у року од 30 дана од дана пријема мишљења и препоруке, о мерама које ће спровести у циљу поступања по препоруци.

Образложење

Повереница за заштиту равноправности је 4. марта 2011. примила притужбу И. п. о. с. м. и., у којој се наводи да су Решењем о категоријама инвалида који могу да користе јавна паркиралишта дискриминисана деца са сметњама у развоју и особе са инвалидитетом – деца и одрасли са интелектуалним инвалидитетом, деца која су укључена у редовно образовање, деца и млади који нису корисници дневних боравака, као и деца са сметњама у развоју и особе са инвалидитетом које су изван образовног система и система социјалне заштите.

Решење о категоријама инвалида који могу да користе јавна паркиралишта („Сл. лист града Београда“ бр. 28/2003), прописује:

1. На јавним паркиралиштима на територији градских општина града Београда паркинг места за паркирање возила инвалида могу да користе инвалиди следећих категорија:

- инвалиди са 80%, 90% и 100% инвалидности, односно I, II и III степен

телесног оштећења доњих екстремитета, карлице и слепа лица са 90% или 100% оштећења вида;

- лица на дијализи - која својим возилом одлазе на дијализу;
- родитељи, односно стараоци инвалидне деце са оштећењима доњих екстремитета и карлице, као и следе деце, под условом да похађају специјалну школу, факултет, или да су смештена у установу за дневни боравак, или да иду на рехабилитацију или редован лекарски третман.

Повереница је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности (чл. 35. ст. 4. и чл. 37. ст. 2. Закона о забрани дискриминације).

Повереница је упутила допис секретару Секретаријата за социјалну заштиту града Београда, са захтевом да се изјасни о следећим околностима: из којих разлога је направљена разлика у режиму права на бесплатно паркирање између деце и особа са физичким инвалидитетом у односу на децу и особе са интелектуалним инвалидитетом; и који су разлози за постављање услова да право на бесплатно паркирање имају родитељи и старатељи деце са инвалидитетом која похађају специјалну школу или дневни боравак.

(...)

Повереница сматра да се у овом случају ради о посебној мери којом се омогућава бесплатно коришћење одређених паркинг места за возила особа са инвалидитетом на јавним паркиралиштима и да ова мера не представља дискриминацију.

(...)

Да би се испитало да ли је повређено начело једнакости, потребно је размотрити: 1) да ли је **циљ** који се постиже овом мером **допуштен и оправдан**, 2) да ли се **циљ може постићи прописаном мером**, односно да ли постоји **сразмера између предузетих мера и циљева који се том мером остварују**, и 3) да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се појединим категоријама грађана и грађанки ускрате права предвиђена овом мером.

У изјашњењу које је Повереници достављено наведени су разлози за доношење ова два акта – циљ је да се одређеним категоријама лица обезбеди бесплатно паркирање возила на јавним паркиралиштима, као и да се ова могућност обезбеди за што већи број оних којима је неопходно да свакодневно користе сопствена возила, односно да се ово право обезбеди „искључиво лицима са појединим телесним оштећењима и болестима које услед високог здравственог ризика не могу користити свакодневно јавни градски превоз, лицима којима је неопходно коришћење сопственог возила као и паркирање на општим паркинг местима“.

Град Београд је надлежан да доноси одлуке којима регулише коришћење јавних паркиралишта, да утврђује правила за расподелу паркинг места и да одлучује која ће лица моћи да их бесплатно користе. Град Београд има и

обавезу да подстиче поштовање права особа са инвалидитетом и да пружа подршку особама са инвалидитетом и организацијама особа са инвалидитетом у поштовању и остваривању што вишег нивоа права која су овим лицима гарантована домаћим и међународним прописима. Ово је посебно важно ако се има у виду да је Београд главни град и да може да подстиче позитивне политике и праксе, које мањим локалним самоуправама могу да буду пример. Повереница сматра да је **циљ који се овим мерама жели постићи, допуштен и оправдан.**

Решење и Правилник садрже посебну меру намењену особама са инвалидитетом, као и родитељима, односно, старатељима деце са сметњама у развоју, али су из ове мере одређене категорије искључене. Повереница је анализира да **ли постоји разумно и објективно оправдање за прављење разлике у погледу остваривања права на бесплатно паркирање.**

Из анализе се може закључити да је ова посебна мера намењена искључиво оним категоријама деце и особа са инвалидитетом, које имају такву врсту инвалидитета која проузрокује немогућност кретања или отежано кретање. Иако су последњих година начињени извесни помаци, Повереница сматра да Београд још увек спада у ред градова који нису приступачни особама са инвалидитетом, стога је **увођење овакве мере разумљиво.**

Овом посебном мером дискриминисана су: а) деца која су укључена у редовно образовање, б) деца и млади који нису корисници дневних боравака, ц) деца са сметњама у развоју и особе са инвалидитетом које су изван образовног система и система социјалне заштите и д) деца и одрасли са интелектуалним инвалидитетом (наведене групе деце могу се сврстати у две – деца која су у редовном образовању и деца која уопште нису у образовању). Деца која уопште нису укључена у образовни систем се налазе у дневним боравцима (систем социјалне заштите), а нека нису укључена ни у дневне боравке.

Повереница је имала у виду да је посебна мера уведена како би се олакшало кретање деци и особама са инвалидитетом који, услед високог здравственог ризика, не могу свакодневно да користе јавни градски превоз. Да би постојала потреба за свакодневним коришћењем јавног превоза, потребно је да је дете са сметњама у развоју укључено у образовање или да користи дневни боравак. За одрасле особе са инвалидитетом неопходно је да имају потребу за свакодневним коришћењем јавног превоза – одласци лекарима и слично. У односу на децу и одрасле са интелектуалним сметњама, Повереница сматра да **увођење ове мере не представља дискриминацију** јер је намењена особама које се отежано крећу. Иако мера није посебно намењена особама са интелектуалним инвалидитетом, нема сметње да особе са интелектуалним инвалидитетом или родитељи/старатељи деце са интелектуалним сметњама ово право остваре уколико испуњавају друге услове.

Поставља се питање **да ли постављени услов** „да дете похађа специјалну школу“ **има разумно и објективно оправдање.** Закон о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009 и 52/2011) забрањује дискриминацију и прописује да лица са сметњама у развоју и са инвалидитетом имају право на образовање и васпитање које уважава њихове образовне потребе

у редовном систему образовања и васпитања (чл. 3. ст. 1. тачка 1. и 6. став 3). Право је сваког детета, да без обзира на његово физичко, интелектуално, емоционално, социјално, језичко или друго стање буде укључено у образовни систем, односно у редовне школе и разреде.

Повереница је имала у виду да су јавна паркиралишта ограничених капацитета, али сматра да **не постоји објективно и разумно оправдање** да се родитељи и старатељи деце са сметњама у развоју (која испуњавају друге услове прописане овим актима) која су у редовном образовном систему или уопште нису у њему, третирају различито у односу на родитеље и старатеље деце која похађају специјалне школе или чија су деца у дневним боравцима. **Посебна мера** не може да буде условљена врстом школе коју дете похађа, односно, не похађа. У Србији још постоје редовне и тзв. специјалне школе, које су део образовног система. Сва деца имају право на образовање, а од одлуке родитеља зависи у коју врсту школе ће дете бити уписано. Повереница је мишљења да не постоји разумно и објективно оправдање да се мера односи само на родитеље и старатеље деце која похађају специјалне школе, а да исту привилегију (бесплатно паркирање) не могу да остваре родитељи и старатељи деце која су укључена у редован образовни систем. Повереница је имала у виду да је основно образовање обавезно за све и да би сва деца требало да буду укључена у образовно-васпитни систем, али је свесна и чињенице да још увек има деце која су потпуно искључена из образовања (посебно деца са сметњама у развоју и ромска деца), те је мишљења да **нема разумног и објективног оправдања због којег се ова посебна мера не би односила и на групу деце која нису укључена у образовни систем.**

Анализа Решења и Правилника је показала да су овим документима, с обзиром на прописане услове, **очигледно у неједнак положај стављени родитељи и старатељи деце са сметњама у развоју која су у укључена у редован образовни систем, као и они чија деца нису укључена у образовни систем, у односу на родитеље и старатеље деце са сметњама у развоју која похађају специјалне школе.**

Повереница констатује да је **текст Решења и Правилника дискриминаторан** јер су одредбе формулисане уз употребу некоректне, застареле и дискриминаторне терминологије, која се не сме користити у актима органа јавне власти. Термини као што су „инвалиди“, „инвалидна лица“, и други слични стигматизирајући изрази морају се елиминисати и заменити у складу са општеприхваћеним језичким и термилошким стандардима. Коректни термини су нпр. особе са инвалидитетом, деца са сметњама у развоју, паркинг место за возила особа са инвалидитетом и др.

Повереница за заштиту равноправности, сагласно члану 33. став 1. тачке 1. и 9. Закона о забрани дискриминације, дала је мишљење и препоруку Скупштини града Београда и Секретаријату за социјалну заштиту града Београда ради предузимања радњи којима ће се **отклонити повреда начела једнакости** појединих категорија грађана и грађанки Београда.

Притужба Л.П. против града Шапца због дискриминације на основу инвалидитета у области пружања услуга (дел. бр. 1480 датум: 28. 9. 2012)

Поступајући у оквиру надлежности да прима и разматра притужбе због повреде одредаба Закона о забрани дискриминације и даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима (чл. 33. ст. 1. т. 1) поводом притужбе Л. П. из Ш, против града Шапца, Повереница за заштиту равноправности доноси

МИШЉЕЊЕ

Закључцима општинског већа општине Шабац бр. 06-16/2007-15, 06-4/2007-15 и 06-50/2005-15, којима су прописани услови за остваривање субвенционисаних рачуна комуналних услуга за особе са инвалидитетом, **повређено је начело једнакости, чиме је извршена дискриминација особа са инвалидитетом на основу чланства у удружењу.**

Повереница за заштиту равноправности, сагласно чл. 33. ст. 1. т. 1. и чл. 39. ст. 2. Закона о забрани дискриминације, даје граду Шапцу

ПРЕПОРУКУ

1. Град Шабац ће предузети мере како би омогућио да све особе са инвалидитетом под једнаким условима остварују право на субвенционисање рачуна комуналних услуга, без обзира на чињеницу да ли су чланови неког удружења особа са инвалидитетом.

2. Град Шабац убудуће ће водити рачуна да својим одлукама не крши одредбе Закона о забрани дискриминације, односно, да се **суздржи од неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања и пропуштања (искључивања, ограничавања или давања првенства), у односу на лица или групе лица, које се заснива на личном својству.**

3. Град Шабац обавестиће Повереницу у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком, о планираним мерама и предузетим радњама у циљу поступања по препоруци.

Образложење

Л. П. из Ш. поднела је притужбу против града Шапца, и навела да није у могућности да оствари право на субвенционисање рачуна за комуналне услуге, јер није чланица удружења особа са инвалидитетом чији чланови могу да остваре ово право. У притужби је, поред осталог, наведено:

- да према градској одлуци, град Шабац учествује у плаћању 50% од износа рачуна за комуналне услуге за особе са инвалидитетом и да се та одлука примењује на чланове Удружења слепих и чланове Удружења параплегичара;

- да је подносиатељка притужбе особа са инвалидитетом, која има мултиплу склерозу;

- да јој град Шабац није одобрио право на субвенционисање рачуна комуналних услуга, зато што није чланица Удружења слепих и Удружења параплегичара у Шапцу;

- да је подносиатеља притужбе чланица Друштва мултипле склерозе Србије, које обухвата и град Шабац, а да сам град Шабац нема ово удружење;

- да је неоправдано да припадност одређеном удружењу буде услов за добијање помоћи града, и да се на тај начин врши дискриминација особа са инвалидитетом које нису чланови/це удружења.

(...)

Повереница је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, у складу са чл. 35. ст. 4. и чл. 37. ст. 2. Закона о забрани дискриминације, па је градоначелник Шапца М. М. доставио изјашњење.

(...)

Приликом заузимања става у овом предмету, Повереница је анализирала све наводе подносиоца притужбе, наводе из изјашњења, доказе који су достављени, и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Увидом у закључак Општинског већа општине Шабац бр. 06-50/2005-15 од 1. новембра 2005. утврђено је да се одобрава члановима Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац субвенција из буџета општине Шабац код плаћања трошкова јавним предузећима у висини од 50% и то за: ЈКП „Водовод-Шабац“, ЈКП „Топлана-Шабац“, ЈКП „Стари град“, ЈСП „Стан“ и ЈП за управљање градским грађевинским земљиштем Шабац. У ставу 2. овог закључка регулисано је да је Међуопштинска организација слепих и слабовидих Шабац у обавези да достави списак чланова и њихових месечних обавеза према јавним предузећима на основу кога ће Центар за социјални рад Шабац утврдити њихово социјално стање и утврдити списак корисника.

Увидом у закључак Општинског већа општине Шабац бр. 06-4/2007-15 од 14. маја 2007. утврђено је да је прихваћен захтев Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца и одобрава се субвенција из буџета општине Шабац за плаћање трошкова услуга јавним предузећима у висини од 50% и то за: ЈКП „Водовод-Шабац“, ЈКП „Топлана-Шабац“, ЈКП „Стари град“, ЈСП „Стан“ и ЈП за управљање градским грађевинским земљиштем Шабац. У ставу 2. регулисана је обавеза Центра за социјални рад Шабац да на основу списка чланова Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца, утврди социјално стање чланова и извештај са списком корисника субвенције.

Увидом у закључак Општинског већа општине Шабац бр. 06-16/2007-15 од 17. децембра 2007. утврђено је да је усвојен захтев Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац и да се одобрава субвенција из буџета општине Шабац за чланове организације код плаћања трошкова ЈП „Србијагас“ у висини од 50 %. Ставом 2. овог закључка регулисана је обавеза Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац да достави списак чланова и њихових месечних обавеза, на основу кога ће Центар за социјални рад утврдити социјално

стање чланова и доставити списак корисника субвенције.

Из Службеног листа града Шапца и општина Богатић, Владимирци и Коцељева бр. 7/12, Повереница за заштиту равноправности утврдила је да је Одлуком о изменама и допунама одлуке о правима и услугама социјалне заштите града Шапца (чл. 8а), прописано да се установљава право на субвенције код јавних предузећа у износу од 50% накнаде за месечну потрошњу испоруке воде, употребу канализације, испоруку топлотне енергије и изношење смећа. Ставом 2. истог члана одређено је да право на субвенције има појединац, уколико по члану породичног домаћинства нема приход већи од 13.000 динара, и уколико осим стамбеног простора који користи не поседује више од једног хектара земље.

Увидом у молбу за субвенционисање рачуна комуналних услуга од 2. фебруара 2012. утврђено је да је Л. П. одбијена зато што није чланица удружења особа са инвалидитетом која су одређена као корисници субвенционисаних рачуна. У молби је навела да није у могућности да буде чланица удружења оболелих од мултипле склерозе зато што то удружење не постоји у Шапцу, већ постоји само једно које делује на територији целе државе. Из одговора заменице градоначелника града Шапца бр. 420-14/12-13 од 24. јануара 2012. утврђено је да су локалне власти упознате са овим проблемом, као и да је у плану доношење одлуке којом би биле обухваћене све особе са високим степеном инвалидитета и на основу које би оне остваривале одређена права, без обзира на чињеницу да ли су чланови неког удружења особа са инвалидитетом. Такође, у овом допису је наведено да су се надлежни из Скупштине града, у жељи да изађу у сусрет подносиоци притужбе, обратили Удружењу параплегичара како би омогућили да она постане чланица овог удружења, али да су добили одговор да није у складу са статутом организације да Л. П. приме у удружење, јер она није оболела од параплегије.

Увидом у молбу Друштва мултипле склерозе Србије бр. 98, утврђено је да се ова организација обратила граду Шапцу са молбом да се Л. П. одобри право на субвенционисање рачуна комуналних услуга.

(...)

Приликом заузимања става у овом предмету било је потребно испитати да ли је садржина закључака општинског већа општине Шабац бр. 06-16/2007-15, 06-4/2007-15 и 06-50/2005-15, супротна прописима којима је дискриминација забрањена и који обавезују све. Анализом закључака с аспекта Закона о забрани дискриминације и других релевантних прописа, утврђено је да су, с обзиром на услове за остваривање права на субвенционисање рачуна комуналних услуга, **очигледно стављене у неједнак положај** особе са инвалидитетом које нису чланови Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца и Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац.

Да би се испитало да ли је закључцима повређено начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити:

- да ли је **циљ** који се постиже овом мером **допуштен и оправдан**;
- да ли се **циљ/или циљеви** могао **постићи** само прописаном мером и

да ли постоји **сразмера између предузетих мера и циљева који се том мером остварују**, и

- да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се појединим категоријама особа са инвалидитетом **ускрате права** предвиђена овим закључком.

Град Шабац је надлежан да доноси стратегије и усваја посебне мере у циљу отклањања неједнакости и стварања једнаких могућности остваривања људских и мањинских права, помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са особама са инвалидитетом, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и да подстиче активности и пружа помоћ организацијама особа са инвалидитетом и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији. Град Шабац има право да из буџета издваја средства за различите облике помоћи грађанима и грађанкама, да утврђује правила за расподелу тих средстава и да их у складу с прописима расподељује. Спремност да део расположивих средстава усмери на материјалну подршку и помоћ особама са инвалидитетом, представља позитиван пример подршке. Мере које град Шабац предузима доприносе остваривању Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, која као један од основних циљева, прописује осигурање адекватног стандарда живљења и социјалну сигурност. Повереница сматра да је **циљ закључака допуштен и оправдан**.

Имајући у виду оправдани и допуштени циљ усвојених закључака, било је потребно извршити анализу услова за остваривање права на субвенционисање рачуна комуналних услуга, који су прописани закључцима. Анализа услова по којем право на субвенционисање рачуна комуналних услуга остварују чланови Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца и Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац, као и то да се листа корисника субвенционисаних услуга прави на основу списка чланова ових удружења, показује да **овај услов нема објективно и разумно оправдање**.

Устав Републике Србије гарантује право на једнакост свима, док Закон о забрани дискриминације забрањује искључивање, ограничавање и давање првенства у односу на неко лично својство. Постављањем услова да право на субвенционисане рачуне имају искључиво чланови Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца и Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац, искључене су све особе са инвалидитетом које нису чланови ова два удружења, без обзира коју врсту инвалидитета имају, као и на то да ли имају потребу за субвенционисањем рачуна, с обзиром на њихов социјални и економски положај. Тиме су ове **особе стављене у неравноправан положај** у односу на особе са инвалидитетом које су чланови наведених удружења јер им је ускраћена могућност да остваре право на субвенционисање рачуна комуналних услуга. Имајући у виду циљ прописане мере и последице које постављени услов производи у односу на особе са инвалидитетом које нису чланови Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца и Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац, очигледно је да **не постоји сразмера између предузете мере и циља који се њоме остварује**.

Повереница истиче да је спремност и опредељење града Шапца да финансијски помогне социјално угроженим грађанима и грађанкама позитиван пример подршке и изражава очекивање да ће град Шабац наставити са пружањем подршке социјално угроженим грађанима и грађанкама. Међутим, Повереница констатује да су још на снази **закључци који садрже дискриминаторне услове**, и који помоћ особама са инвалидитетом ограничавају само на особе са инвалидитетом које су чланови Удружења параплегичара Мачванског округа из Шапца и Међуопштинске организације слепих и слабовидих Шабац, што је супротно антидискриминационим прописима Републике Србије. Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница је, сагласно чл. 33. ст. 1. тач. 1. и 7. Закона о забрани дискриминације, дала мишљење и препоруку граду Шапцу ради предузимања радњи којима ће отклонити повреду начела једнакости.

Ако град Шабац не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да ово решење не спроведе, Повереница ће о томе обавестити јавност преко средстава јавног информисања и на други погодан начин.

Притужба О. з. љ. п. против Града Ниша, ГО Палилула и ЈКП Тржница због дискриминације на основу инвалидитета у области коришћења јавних објеката и површина (дел. бр. 1665 датум: 17. 10. 2012)

МИШЉЕЊЕ БР. 328/2012

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе О. з. љ. п. из Н, која је поднета у име и уз сагласност Ц. з. с. ж. и. Ниш, У. п. Н. о, Н. у. с. с. х, У. д. Н. и Д. о. о. ц. и д. п. Н. против: града Ниша, Градске општине Палилула и Јавног комуналног предузећа за пијачне услуге „Тржница“ Ниш, поводом приступачности зелене пијаце на Палилули у Нишу.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Повереници за заштиту равноправности притужбом се 19. јула 2012. обратио О. з. љ. п. из Н, у име и уз сагласност Ц. з. с. ж. и. Ниш, У. п. Н. о, Н. у. с. с. х, У. д. Н. и Д. о. о. ц. и д. п. Н, наводећи да су непоступањем града Ниша, Градске општине Палилула и ЈКП „Тржница“ Ниш, током изградње и реконструкције зелене пијаце на Палилули у Нишу, дискриминисане особе са инвалидитетом, посебно оне које користе инвалидска колица.

1.2. У притужби је, поред осталог, наведено:

- да приликом изградње и реконструкције зелене пијаце на Палилули у Нишу нису поштоване одредбе Закона о планирању и изградњи ни Правилника о условима за планирање и пројектовање објеката у вези са несметаним кретањем старих, деце, хендикепираних и инвалидних лица који је био на снази у време изградње и реконструкције пијаце,

- да особе са инвалидитетом, услед неприлагођавања ивичњака дуж целе улице, не могу да приступе овој зеленој пијаци, те да је тако, извршена дискриминација особа са инвалидитетом,
- да су радови вршени на пијаци и на делу тротоара изван пијаце, до саме улице, односно, да је реконструисан и део тротоара,
- да су подносиоци притужбе у више наврата апеловали на надлежне у граду Нишу да макар новосаграђени објекти у јавној употреби буду у складу са релевантним прописима који се односе на приступачност.

(...)

1.4. Повереница је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности, а у складу са чл. 35. ст. 4. и чл. 37. ст. 2. Закона о забрани дискриминације, па су затражена изјашњења града Ниша, ГО Палилула и ЈКП „Тржница“ Ниш.

1.5. Граду Нишу, ГО Палилула и ЈКП „Тржници“ Ниш упућени су захтеви да се изјасне о основаности притужбе. Повереница је примила само изјашњење ЈКП „Тржница“ Ниш, односно директора овог предузећа.

(...)

1.6. Град Ниш и ГО Палилула примили су захтеве за изјашњење о наводима притужбе, а како се нису изјаснили у остављеном року, Повереници за заштиту равноправности били су доступни само наводи из притужбе и приложени докази, изјашњење ЈКП „Тржница“ Ниш, као и опште познате чињенице.

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. У току поступка утврђено је да су град Ниш, ГО Палилула и ЈКП „Тржница“ Ниш спровели и инвестирали пројекат изградње зелене пијаце на Палилули у Нишу, који је окончан почетком маја 2012. пијаца је добила нову зграду, ограду, паркинг простор, а спроведена је и реконструкција тротоара који се надовезује на пијачни плато. Увидом у приложене фотографије Повереница је утврдила да ивичњаци тротоара који окружује пијачни плато нису прилагођени, те да особе са инвалидитетом, посебно оне које користе инвалидска колица, не могу безбедно савладати висинску разлику између коловоза и овог тротоара, услед чега им је онемогућен приступ тротоару улице која окружује пијацу и пијаци на Палилули.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

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

Правни оквир

(...)

3.3. Повереница констатује да је Република Србија ратификовала Конвенцију УН о правима особа са инвалидитетом, чији је циљ да се унапреди, заштити и осигура пуно и једнако уживање свих људских права и основних слобода свим особама са инвалидитетом и унапреди поштовање њиховог урођеног достојанства.

3.4. Од посебног значаја за права особа са инвалидитетом су Стандардна правила УН о изједначавању могућности за особе са инвалидитетом из 1993. године које је Република Србија прихватила.

3.5. Устав Републике Србије прописује да је забрањена дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

3.6. Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена Законом о забрани дискриминације, који у чл. 4. прописује да су сви једнаки и уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на лична својства, те да је свако дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације. Одредбом чл. 17. ст. 2. Закона о забрани дискриминације прописано је да свако има право на једнак приступ објектима у јавној употреби и јавним површинама (паркови, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и сл.). Чланом 26. ст. 1. прописано је да дискриминација постоји ако се поступа супротно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота, док је ст. 2. одређено да се начин остваривања и заштита права особа са инвалидитетом уређује посебним законом.

3.7. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом прописује и посебан случај дискриминације у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина (чл. 13. ст. 1) и изричито је забрањена дискриминација по основу инвалидитета у погледу приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама (улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице). Прописано је да су власник објекта у јавној употреби и јавно предузеће надлежно за одржавање јавних површина, дужни да обезбеде приступ објекту у јавној употреби и јавној површини свим особама са инвалидитетом, без обзира на врсту и степен њиховог инвалидитета (чл. 16). Прописана је законска обавеза јединица локалне самоуправе да предузму мере с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и превоз учине приступачним особама са инвалидитетом (чл. 33).

3.8. Стратегијом унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији установљени су планови активности свих друштвених актера у Републици Србији. Циљеви Стратегије установљени су за период од 2007 до 2015. године, а посебан циљ 13. налаже да се обезбеди да сви нови јавни

и објекти отворени за јавност, саобраћајна инфраструктура и објекти у функцији јавног превоза путника у свим гранама саобраћаја, буду приступачни за особе са инвалидитетом. Једна од мера за остварење овог циља је доследна примена прописа који предвиђају обавезну примену стандарда приступачности, надзор над применом тих прописа и изрицање санкција прекршиоцима. Посебним циљем 14. Стратегије наложена је постепена и континуирана адаптација постојећих јавних објеката и саобраћајне инфраструктуре, како би они постали приступачни за особе са инвалидитетом.

3.9. Правилником техничким стандардима приступачности утврђује техничке стандарде приступачности за несметано кретање особа са инвалидитетом. Правилником се јасно и детаљно прописују услови за планирање простора и пројектовање објеката за особе са инвалидитетом у простору и елементи приступачности јавног саобраћаја (чл. 7. чл. 32, 33. и 35).

3.10. Статутом града Ниша прописано је да град Ниш обавља послове који се односе на доношење урбанистичких планова, по претходно прибављеном мишљењу градске општине; уређује и обезбеђује обављање и развој комуналне делатности (нпр. уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова, зелених, рекреационих и других јавних површина); уређује и обезбеђује обављање послова који се односе на изградњу, рехабилитацију и реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним путевима, као и улицама у насељу; доноси стратегије и усваја посебне мере у циљу отклањања неједнакости и стварања једнаких могућности остваривања људских и мањинских права, те помаже развој различитих облика самопомоћи и солидарности са лицима са инвалидитетом, као и са лицима која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима и подстиче активности и пружа помоћ организацијама инвалида и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији.

Град Ниш је оснивач ЈП Дирекција за изградњу града Ниша, у чијој надлежности су послови уређења и одржавања улица и саобраћајница.

3.11. Повереница констатује да је приступачност један од основних услова за једнако учешће особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота. Неспровођењем радова на обарању ивичњака тротоара који окружује пијацу на Палилули у Нишу, особама са инвалидитетом је онемогућено да уђу на пијацу, продају или купују производе, односно, да се у свему понашају као и све друге особе без инвалидитета. Тиме се особе са инвалидитетом доводе у ситуацију немоћи, без права на самосталан живот и слободу кретања и приступа изабраним објектима и јавним површинама.

3.12. Иако је притужба поднета против града Ниша, ГО Палилула и ЈКП „Тржница“ Ниш, Повереница је упутила је препоруку граду Нишу, као јединици локалне самоуправе, имајући у виду чл. 33. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом којим је прописано да су јединице локалне самоуправе дужне да предузму мере с циљем да се објекти и јавне површине учине приступачним особама са инвалидитетом. Повереница је имала у виду и Статут града Ниша и Статут општине Палилула, односно, чињеницу да град Ниш није

пренео овлашћења за обављање послова изградње, реконструкције и одржавања путева и улица, као ни послове одржавање и коришћење пијаца на општину Палилула.

3.13. Повереница за заштиту равноправности посебно је ценила изјашњење ЈКП „Тржница“ Ниш у делу који се односи на резултате пројекта изградње пијаце на Палилули и сматра да овај пројекат представља позитиван пример осавремењивања постојећих објеката и унапређивања пијачне делатности. Поред ових несумњиво значајних резултата, Повереница сматра да је недопустиво да приступ овој пијаци буде онемогућен једној групи грађана и грађанки, који не могу да савладају баријеру у виду ивичњака тротоара који окружује пијацу. Повереница стоји на становишту да није довољно спровести само реконструкцију асфалта и обезбедити приступачност пијачног платоа у односу на тротоар, када је неприлагођавањем ивичњака тротоара, онемогућен приступ особама са инвалидитетом том тротоару и самом улазу на пијачни плато.

3.14. Пропуштање града Ниша да изврши законску обавезу у вези са обезбеђењем приступачности, довело је до дискриминације свих особа са инвалидитетом, посебно особа које користе колица, у погледу доступности јавних површина, што је забрањено чл. 13. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, као један од посебних случајева дискриминације. Последице пропуштања огледају се у ограничавању могућности особа са инвалидитетом, посебно оних која користе колица, да под једнаким условима уживају грађанска, политичка, социјална, економска, културна и друга људска права и слободе.

4. МИШЉЕЊЕ

Неспровођењем одговарајућих радова на обарању и прилагођавању ивичњака за безбедно савладавање висинске разлике између коловоза и тротоара који окружује плато зелене пијаце на Палилули, град Ниш је поступио супротно одредбама чл. 17. ст. 2. Закона о забрани дискриминације и чл. 13. ст. 1. и 4. и чл. 33. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, чиме је **извршио дискриминацију особа са инвалидитетом, посебно оних које користе инвалидска колица, на основу њиховог личног својства – инвалидитета.**

5. ПРЕПОРУКА

Повереница препоручује граду Нишу да предузме неопходне мере у циљу спровођења радова на обарању и прилагођавању ивичњака за безбедно савладавање висинске разлике између коловоза и тротоара који окружује плато зелене пијаце на Палилули, како би се особама са инвалидитетом која за кретање користе колица омогућио несметан приступ улици која окружује пијацу и објекту пијаце.

Потребно је да град Ниш обавести Повереницу о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

Уколико град Ниш не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да се ово решење не спроведе, Повереница ће о томе обавестити јавност преко средства јавног информисања и на други погодан начин.

ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВУ ПОЛА

Препорука општини Пријепоље за усвајање мера за остваривање родне равноправности (дел. бр. 1262 датум: 10. 9. 2012.)

Поступајући у оквиру законом прописане надлежности да прати спровођење закона који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (чл. 33. т. 7. и 9. Закона о забрани дискриминације), Повереница за заштиту равноправности даје општини Пријепоље

ПРЕПОРУКУ МЕРА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАВНОПРАВНОСТИ

1. Општина Пријепоље предузеће потребне мере, како би у одлукама о оснивању месних заједница, њиховим статутима и другим актима, у органима месних заједница и поступцима за избор у те органе, обезбедила равноправност полова и остваривање једнаких могућности, у складу са уставном гаранцијом равноправности мушкараца и жена и обавезом свих органа јавне власти да развијају активну политику једнаких могућности у свим областима друштвеног живота, што подразумева равноправно учешће полова у свим фазама планирања, доношења и спровођења одлука које су од утицаја на положај жена и мушкараца.

2. Општина Пријепоље обавестиће Повереницу за заштиту равноправности о планираним мерама у циљу поступања по препоруци, најкасније у року од 30 дана од дана пријема ове препоруке.

Образложење

Поступајући у оквиру прописаних надлежности чл. 33. Закона о забрани дискриминације, Повереница за заштиту равноправности дошла је до сазнања да у месним заједницама општине Пријепоље, у њиховим саветима и другим органима, као и у поступцима избора за те органе нису уопште или нису у довољном броју заступљене жене.

(...)

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница за заштиту

равноправности, сагласно чл. 33. тач. 9. Закона о забрани дискриминације, дала је препоруку општини Пријепоље за предузимање мера у циљу обезбеђивања равноправности полова и остваривања једнаких могућности.

Препорука граду Нишу за усвајање мера за подршку женама које трпе породично насиље (дел. бр. 1282 датум: 10. 9. 2012.)

Поступајући у оквиру законом прописане надлежности да прати спровођење закона који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (чл. 33. тач. 7. и 9. Закона о забрани дискриминације), Повереница за заштиту равноправности даје граду Нишу

ПРЕПОРУКУ МЕРА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАВНОПРАВНОСТИ

1. Град Ниш треба да предузме све потребне мере како би, у оквиру своје надлежности и расположивих буџетских средстава, финансијски подржао рад специјализованих организација цивилног друштва са подручја града Ниша које пружају помоћ и подршку женама које преживљавају породично/партнерско насиље.

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

Образложење

Поступајући у оквиру прописаних надлежности из чл. 33. Закона о забрани дискриминације, Повереница за заштиту равноправности дошла је до сазнања да се велики број организација цивилног друштва у Србији које пружају подршку и услуге женама које преживљавају насиље сучава са изразито тешким условима рада због недостатка финансијске подршке локалне самоуправе на чијој територији делују. Повереница има сазнања да је одређени број ових организација због недостатка финансијских средстава принуђен да специјализовани сервис намењен женама које преживљавају насиље укине и поред несумњивог доприноса који им се признаје и огромног волонтерског рада који је уложен.

Повереница је утврдила да Мрежу жена против насиља чини 27 женских организација које пружају услуге женама које преживљавају мушко насиље у Србији, као и да су поједине чланице Мреже престале са радом, услед недостатка финансијске подршке локалне самоуправе на чијој територији пружају ову врсту услуга.

Овакво стање последица је неиспуњавања обавеза које је Србија преузела приступањем међународним организацијама и ратификацијом међународних уговора и израз је непоштовања националних правних аката у домену родне равноправности које је сама усвојила.

(...)

Закон о равноправности полова (чл. 2) прописује да су државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и правна лица која оснива или финансира у целини, односно у претежном делу Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе дужни да прате остваривање равноправности засноване на полу у свим областима друштвеног живота, примену међународних стандарда и Уставом зајемчених права у овој области.

Закон о локалној самоуправи (чл. 20. ст. 1. т. 29) прописује да је једна од надлежности јединица локалне самоуправе да подстиче активности и пружа помоћ организацијама и другим социјално-хуманитарним организацијама на својој територији.

(...)

Многе услуге жртвама насиља у породици и услуге жртвама других облика родно заснованог насиља, пружају невладине организације, међу којима су пружање правних савета, психолошко саветовалиште, сигурне куће, С. О. С. телефони, и друге услуге. Повереница наглашава допринос који ове организације имају у спречавању и борби против насиља над женама и на њихов немерљив допринос демократизацији и модернизацији друштва, промовисању људских права и демократских вредности.

Јединице локалне самоуправе треба да подстичу и подржавају рад организација које пружају услуге женама које преживљавају породично/партнерско насиље на њиховој територији. Учешће јединица локалне самоуправе подразумева и финансијску подршку овим организацијама, како би свој посао обављале на најбољи могући начин. Повереница напомиње да у циљу сузбијања насиља над женама и пружању помоћи женама које су жртве породичног/партнерског насиља, јединице локалне самоуправе као приоритет морају имати сагледавање и решавање овог проблема, а и пружити неопходну помоћ свим организацијама које доприносе спречавању и борби против насиља над женама на територији локалне самоуправе. На тај начин се доприноси и побољшању квалитета живота свих грађана и грађанки.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница за заштиту равноправности, сагласно чл. 33. тач. 9. Закона о забрани дискриминације, упућује препоруку граду Нишу ради предузимања радњи којима ће финансијски подржати рад специјализованих организација цивилног друштва које пружају услуге женама које преживљавају породично/партнерско насиље на територији града Ниша.

ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВУ НАЦИОНАЛНЕ ПРИПАДНОСТИ

Препорука граду Нишу за усвајање мера за остваривање равноправности ромске националне мањине (дел. бр. 1187 датум: 29. 8. 2012)

Поступајући у оквиру надлежности да прати спровођење закона који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (чл. 33. тач. 7. и 9. Закона о забрани дискриминације, „Сл. гласник РС“, бр. 22/2009), Повереница за заштиту равноправности даје граду Нишу

ПРЕПОРУКУ МЕРА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ РАВНОПРАВНОСТИ

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

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

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

Образложење

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

Повереница за заштиту равноправности обишла је простор у Даничићевој улици у Нишу и утврдила да је у питању веома скучен и напуштен магацински простор у којем живи 14 расељених припадника ромске националне мањине, међу којима и једна беба. Надаље, утврђено је да у овом простору не постоји довољан број кревета за смештај свих особа које у њему бораве, да у магацину нема струје, нити услова да станари адекватно одржавају личну хигијену. У

разговору са станарима, Повереница за заштиту равноправности је сазнала да су ту смештене особе које нису добиле адекватну помоћ за решавање стамбених потреба од града Ниша, а да је једна група расељених грађана након пресељења из неформалног насеља поред „Белвила“ добила од града једнократну материјалну помоћ, која им је послужила као привремено решење проблема становања.

(...)

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

ДИСКРИМИНАЦИЈА ДЕТЕТА ПО ОСНОВУ НАЦИОНАЛНЕ ПРИПАДНОСТИ РОДИТЕЉА

Притужба А. Б. против Секретаријата за управу ГУ града Београда због дискриминације по основу националне припадности у поступку пред органима јавне власти (дел. бр. 07-00-241/2013-02 датум: 22. 7. 2013)

МИШЉЕЊЕ

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднео А. Б. против Секретаријата за управу Градске управе града Београда, Одељење за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац, поводом уписа детета у матичне књиге рођених на језику и писму румунске националне мањине.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Повереници се обратио А. Б. притужбом против матичне службе општине Савски венац поводом уписа новорођеног детета у матичне књиге рођених на језику и писму румунске националне мањине.

1.2. У притужби је наведено:

- да су А. и К. Б. припадници румунске мањине и да имају троје деце, А. (А.), А. Ј. (А. И.) и Ф. (Ф.);
- да је син Ф. рођен 11. новембра 2012. године и да се А. Б. обратио матичној служби општине Савски венац са захтевом да се име детета упише прво на језику мањине, односно румунском латиницом, а потом српском ћирилицом;
- да је надлежна матична служба одбила да овако изврши упис;

- да је Градски центар за социјални рад у Београду, Одељење Чукарица донео решење којим је наложио Одсеку за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборних права општине Савски венац да лично име детета упише на румунском латиничном писму уз паралелан упис на српском ћириличком писму;
- да Градска управа града Београда, којој је предмет поверен, одлаже примену решења Градског центра за социјални рад у Београду;
- да дете већ пет месеци није уписано у матичну књигу рођених;
- да су њихове старије ћерке (рођене 2009. и 2010.) уписане у матичну књигу рођених на румунском језику.

1.3. У циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности затражено је изјашњење Градске општине Савски венац у којем је наведено следеће:

- да се матичару за матично подручје Савски венац у Београду 6. децембра 2012. године обратио А. Б. са супругом, ради пријаве рођења и одређивања личног имена детету мушког пола, рођеном 11. новембра 2012. године;
- да су родитељи детета поднели захтев да лично име детета буде уписано на језику и писму румунске националне мањине, тј. на латиници и истакли примедбу што је матичар извршио упис личног имена и на српском језику, ћириличким писмом;
- да је матичар поучио родитеље да се лично име детета припадника националне мањине уписује у матичну књигу на језику и писму националне мањине, после уписа на српском језику ћириличким писмом и да је отац детета одбио да потпише пријаву рођења детета, о чему је матичар обавестио шефицу Одсека за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборних права - Савски венац, код које је отац детета даље упућен;
- да се отац детета обратио шефици Одсека за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборних права - Савски венац јер матичар није „удовољио његовом захтеву да име детета упише на румунском језику, латиничним писмом, са напоменом да не жели да му ишта пише на ћирилици и да не жели да му било ко посрбљава дете“. Шефица Одсека га је поучила о праву припадника националних мањина на упис личних имена према правилима језика и писма националне мањине;
- да је матичар, по протеклу законског рока (чл. 54 Закона о матичним књигама), предмет са списима проследио надлежном органу старатељства, ради доношења решења о одређивању личног имена, с обзиром да су родитељи приступили матичару у законском року, али су одбили да се поступак одређивања личног имена оконча пред матичарем;
- да је Градски центар за социјални рад у Београду, Одељење Чукарица, донео решење којим се малолетном детету мушког пола, рођеном 11.

новембра 2012. године у Београду, од оца А. Б. и мајке К. Б, одређује име Ф. Б. и налаже матичној служби општинске управе СО Савски венац да лично име Ф. Б. на румунском латиничном писму упише у матичну књигу СО Савски венац;

- да је Секретаријат за управу Градске управе града Београда обавестио Градски центар за социјални рад у Београду да је решење незаконито и предложио да се стави ван снаге и донесе ново засновано на закону;
- да је одредбом члана 17. став 1. Закона о матичним књигама прописано да се лично име детета, родитеља, супружника и умрлог уписује на српском језику, ћириличким писмом, а припадници националне мањине имају право на упис личног имена према језику и правопису припадника националне мањине, што не искључује паралелан упис личног имена и на српском језику, ћириличким писмом;
- да је Упутством о изменама и допунама Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига прописано да се лично име детета, родитеља, супружника и умрлог припадника националне мањине уписује у матичну књигу рођених на језику и писму националне мањине после уписа на српском језику, ћириличким писмом, испод њега истим обликом и величином слова;
- да је Градски центар за социјални рад, Одељење Чукарица доставио Одеску за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права Савски венац, решење о одређивању личног имена којим је детету одређено лично име Ф. Б. (Ф. Б.), као и решење којим је укинута раније решење због неправилне примене материјалног закона и изјава родитеља детета у којој се наводи да су сагласни да се у „новом решењу име малолетног НН мушког детета, које ће њиме бити одређено на румунско-латиничном писму, у загради напише и на српском језику и ћириличком писму“;
- да је новим решењем Градског центра за социјални рад у Београду, Одељење Чукарица лично име детета на српском језику и ћириличком писму одређено након имена на језику и писму националне мањине, што је у супротности са одредбама чл. 17. ст. 1. Закона о матичним књигама, тачке 15а Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига, којима је јасно утврђен редослед уписа личног имена;
- да је Градска управа града Београда, Секретаријат за управу, затражила од Министарства рада, запошљавања и социјалне политике стручно мишљење за поступање у овој управној ствари;
- да матичар за матично подручје Савски венац у Београду није спровео упис личног имена малолетном детету на основу решења Градског центра за социјални рад, Одељење Чукарица о одређивању личног имена детету;
- да је отац детета покренуо и поступак пред Заштитником грађана града Београда;

- да у предметном поступку нису повређена права на упис личног имена према језику и писму националне мањине којој припада подносилац притужбе.

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. Анализа навода из притужбе и изјашњења показује да је међу странама неспорно да су се 6. децембра 2012. године А. Б. и К. Б. обратили матичару за матично подручје Савски венац у Београду ради пријаве рођења и одређивања имена детета и да су родитељи одредили име детету и тражили да се у матичну књигу рођених упише име Ф. Б. на језику и писму румунске националне мањине.

2.2. Увидом у пријаву рођења ГАК „Народни фронт“ утврђено је да је у документу, у делу „Белешка матичара“ уписано име детета Ф. (Ф.), да недостаје потпис матичара и да постоји белешка: „Послато у Центар за социјални рад Чукарица“, да је белешка потписана, али је потпис нечитак.

2.3. Увидом у службену белешку коју је сачинила М. Н, шефица Одсека за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац, утврђено је да отац детета А. Б. није прихватио да се упис у матичну књигу рођених изврши на српском језику, ћириличким писмом.

2.4. Увидом у решење Градског центра за социјални рад у Београду, Одељење Чукарица од 8. јануара 2013. утврђено је да малолетном мушком детету одређено име Ф. Б. и да је овим решењем наложено матичној служби да лично име детета упише у матичну књигу рођених на румунском латиничном писму.

2.5. Увидом у допис Градске управе града Београда, Секретаријат за управу од 1. фебруара 2013. утврђено је да је Секретаријат за управу затражио од Градског центра за социјални рад града Београда да решење од 8. јануара 2013. године стави ван снаге и донесе ново решење у складу са Законом о матичним књигама и Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига.

2.6. Увидом у решење Градског центра за социјални рад у Београду, Одељење Чукарица од 21. фебруара 2013. утврђено је да малолетном мушком детету одређено име Ф. Б. (Ф. Б.) и наложено матичној служби да се лично име упише у матичне књиге рођених на румунском латиничном писму уз паралелан упис на српском језику и ћириличком писму.

2.7. Увидом у изјашњење на наводе из притужбе, утврђено је да матичар за матично подручје Савски венац у Београду није извршио упис личног имена детета А. и К. Б. у матичну књигу рођених.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

3.1. Повереница за заштиту равноправности, имала је у виду наводе из притужбе, изјашњења, као и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Правни оквир

(...)

Анализа прилога са аспекта антидискриминационих прописа

3.10. Повереница је након утврђивања чињеничног стања и правног оквира испитала да ли је поступањем Одсека за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац повређено начело једнаких права и обавеза. Повереница је разматрала да ли су малолетном сину подносиоца притужбе ускраћена права, односно, наметнуте обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, те да ли постоји објективно и разумно оправдање да се лично име детета не упише у матичну књигу рођених на румунском језику, латиницом, у складу са националном припадношћу његових родитеља.

3.11. Повереница констатује да у конкретном случају није потребно разматрати особу која се **налази у истој или сличној ситуацији**, јер је евидентно да дете чији су родитељи већинске националне припадности не може да се нађе у истој или сличној ситуацији. Потребно је размотрити да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се рођење детета, чији су родитељи припадници румунске националне мањине и желе да се име детета упише на румунском језику и латиничним писмом, не упише у матичну књигу и да се испита да **ли је оправдана последица** која је у конкретном случају наступила неуписивањем чињенице рођења детета.

3.12. Анализом правних прописа утврђено је да припадници националне мањине имају право на упис личног имена према језику и правопису припадника националне мањине. Ово право је гарантовано Уставом РС, Законом о заштити права и слобода националних мањина, Законом о службеној употреби језика и писма и Законом о матичним књигама. Ови прописи садрже одредбу да се уписом имена на језику и писму националне мањине не искључује паралелан упис имена и по српском правопису и писму.

3.13. Увидом у притужбу и изјашњење, утврђено је да матична служба није извршила упис у матичну књигу рођених ни на начин на који су тражили родитељи (на румунском језику латиничним писмом), ни на начин на који је одређен решењем Градског центра за социјални рад у Београду, Одељење Чукарица од 21. фебруара 2013. (на румунском латиничним писмом уз паралелан упис на српском ћириличким писмом), ни на начин прописан Законом о матичним књигама и Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига.

3.14. Повереница истиче да је недопустиво да месецима по рођењу дете не буде уписано у матичну књигу рођених, јер је на тај начин детету ускраћено остваривање права која су повезана са уписом у матичну књигу рођених - право на лично име, право на здравствену заштиту, право на социјалну заштиту, право на путну исправу и др. Последице оваквог поступања су несагледиве за дете, јер дете чије рођење није уписано у матичну књигу рођених фактички правно не постоји и не може да оствари права која су му гарантована.

3.15. Матична служба је била дужна да изврши упис рођења детета, име детета и да изда извод из матичне књиге рођених. Матичар је дужан да пријављени податак упише у матичну књигу без одлагања. Уколико родитељ одбије да потпише упис у матичну књигу, матичар ће о томе сачинити забелешку у којој ће навести разлоге због којих упис није потписан. На тај начин би чињеница рођења детета била уписана у матичне књиге, детету би било одређено лично име и спречиле би се последице које су настале, а родитељи уколико су незадовољни имају законску могућност оспоравања уписа и вођења управног поступка. Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига (т. 16) прописано је да се о прочитаном упису чињенице рођења, закључења брака или смрти пријавиоцу, односно супружницима и сведоцима, у матичне књиге, у рубрику „Примедбе“ уписује забелешка: „Упис прочитан, нема примедба“, а ако их има: „Упис прочитан, ... (уписују се примедбе)“, а одредбом тачке 28. Упутства је прописано да се о одређивању имена детету од родитеља узима изјава на записник у складу са законом којим се уређује општи управни поступак, а образац записника о пријави рођења прописан је наведеним упутством (образац бр. 11).

(...)

3.17. Повереница скреће пажњу на то да се у управним поступцима често не прави разлика између права на лично име и права службене употребе језика националне мањине. Лично име је основно обележје физичког лица и служи за идентификацију његовог личног статуса. Лично име (име и презиме) представља идентификацију и индивидуализацију особе, али и везу особе са породицом или широм сродничком групом и изражава припадност одређеној култури и народности. Право на лично име је једно од основних права. Устав гарантује слободу грађана у избору свог имена и имена своје деце и право припадника националне мањине на коришћење имена и презимена на свом језику. Због тога је неопходно правити разлику између уписа личног имена у изворном облику и службене употребе језика националних мањина приликом уписа у матичне књиге, јер румунско име Ф. Б. није исто као и име Ф. Б.

3.18. Лично име служи и да би се писано и говорно означило физичко лице. Свако има право да се служи својим именом. Оспоравање права на лично име је један од начина повреде права на лично име (чл. 351 Породичног закона)... Право уписа имена на језику националне мањине није само право припадника националне мањине да користе свој језик и писмо, односно примена правила о службеној употреби језика и писма националних мањина, већ право сваког грађанина и грађанке да слободно изабере, изрази и користи своје лично име, на било ком језику и писму. Упис личног имена у изворном облику у матичну књигу рођених основ је за остваривање права на упис личног имена у друге јавне исправе и службене евиденције (лична карта, пасош, возачка дозвола и др.).

(...)

3.20. Повереница је става да је матична служба за матично подручје Савски венац **прекршила одредбе Закона о забрани дискриминације**, јер је неуписивање детета у матичну књигу рођених због одбијања да родитељима који

су припадници румунске националне мањине упишу име детета на румунском језику и латиничним писмом, довело до немогућности остваривања других права детета на основу личног својства родитеља – припадности румунској националној мањини.

4. МИШЉЕЊЕ

Неуписивањем у матичну књигу рођених мушког детета А. и К. Б, због неслагласности матичара и родитеља у погледу уписа личног имена детета у матичну књигу у изворном облику на језику и писму националне мањине, чиме је дете онемогућено да у периоду дужем од шест месеци остварује права повезана са уписом у матичну књигу рођених (право на здравствену и социјалну заштиту, право на путну исправу и др.), Секретаријат за управу Градске управе града Београда, Одељење за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац, **дискриминисао је дете на основу националне припадности његових родитеља.**

5. ПРЕПОРУКА

Повереница за заштиту равноправности, препоручује Секретаријату за управу Градске управе града Београда, Одељење за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац да:

5.1. Отклони последице дискриминаторног поступања и изврши упис чињенице рођења детета А. и К. Б, мушког пола у матичну књигу рођених, у року од 15 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

5.2. Убудуће води рачуна да приликом уписа чињеница у матичне књиге не крши прописе Закона о забрани дискриминације и других антидискриминационих прописа.

Секретаријат за управу Градске управе града Београда, Одељење за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац обавестиће Повереницу, у року 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком, о предузетим мерама у циљу поступања по препоруци.

Уколико Секретаријат за управу Градске управе града Београда, Одељење за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права општине Савски венац не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да не спроведе решење, Повереница може о томе обавестити јавност преко средстава јавног информисања и на други погодан начин.

Притужба организације П. против Управе Града Београда због дискриминације на основу националне припадности у области становања (дел. бр. 1673 датум: 16.10.2012)

МИШЉЕЊЕ БР. 214/2012

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе коју је поднела организација „П.“ из Б. против Секретаријата за социјалну заштиту Градске управе града Београда поводом појединих одредаба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица који се закључује са расељеним припадницима и припадницама ромске националне мањине, истакног „кућног реда“ који важи у новоформираном насељу мобилних стамбених јединица и упозорења о забрани боравка у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Организација „П.“ из Б. поднела је притужбу против Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту и Секретаријата за образовање, у име корисника мобилних стамбених јединица, који су ромске националности.

1.2. У притужби је наведено да одредбе уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица којима је прописана обавеза социјализације корисника/ца стамбених јединица и обавештење „кућни ред“ којим се набрајају недозвољена понашања становника у новоформираном насељу, представљају дискриминацију расељених припадника и припадница ромске националне мањине који живе у насељу мобилних стамбених јединица.

1.3. У притужби је наведено:

- да у Србији постоји велики број неформалних насеља у којима живе искључиво Роми и да су становници тих насеља најугроженија категорија становништва;
- да је од 2009. године, на територији града Београда спроведен велики број принудних исељења и да су након расељавања већих насеља створена посебна контејнерска насеља у којима станују искључиво Роми;
- да се одредбама уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, кућним редом у контејнерским насељима и дописом Секретаријата за образовање Градске управе града Београда, који се односе на обавезу социјализације становника ових насеља, **неоправдано прави разлика** у односу на становнике контејнерских насеља, који су искључиво ромске националности, што представља **тежак облик** дискриминације (чл. 13. Закона о забрани дискриминације);
- да према чл. 11. уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, Секретаријат за социјалну заштиту има право да једнострано раскине уговор, без образложења, у случају „ако корисник (пунолетни чланови породице) не покаже активан однос према активностима Градске управе у циљу социјализације појединца и његове породице, а што подразумева - похађање предшколских и образовних установа за децу, образовање и запошљавање одраслих радно способних лица, усвојена правила лепог

понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција и сл.“ Такође, тач. 7. овог члана прописана је иста санкција „ако корисник три пута одбије понуђени посао за који испуњава услове (документован од надлежних институција)“;

- да је одредбом параграфа 8 (а) Општег коментара број 4. Комитета Уједињених нација за економска, социјална и културна права наведено да се лицима која су исељена мора обезбедити и сигурност станарског права;
- да правила лепог понашања нису регулисана прописима и представљају одраз васпитања које је различито од појединца до појединца и да је, имајући у виду да иста обавеза није предвиђена за другу уговорну страну-запослене у Градској управи града Београда, наметањем овакве несразмерне обавезе **прекршено начело једнаких права и обавеза**. С обзиром да правила лепог понашања нису правни стандард и да се под тим правилима може подвући велики број различитих поступања, ова одредба нарочито угрожава Роме из контејнерских насеља;
- да Роми који станују у контејнерским насељима, приликом закључења уговора са Градском управом града Београда, немају могућност Њима да покрену процес преговора нити да предложи измену појединих одредаба уговора. нису објашњене одредбе уговора, нити им је пружена правна помоћ у тумачењу уговора;
- да је дискриминаторна одредба кућног реда, који важи у контејнерским насељима, а којом је најстроже забрањено „вршење нужде поред мобилне стамбене јединице, пуштање деце да врше нужду поред мобилне стамбене јединице“, јер претпоставља да Роми врше нужду поред својих стамбених јединица. Таква одредба не постоји ни одлукама о кућном реду у стамбеним зградама ни у уговорима о закупу социјалних станова које град Београд закључује са стамбено и социјално угроженим категоријама Београђана;
- да Градска управа града Београда, Секретаријат за образовање, доставља дописе свим Ромима који живе у контејнерским насељима, у којима се наводи да „Секретаријат за социјалну заштиту има право да раскине Уговор ако корисник не покаже активан однос према напорима Града да се социјализују појединци и њихове породице“. Под активним односом према социјализацији подразумева се да деца иду редовно у школу и предшколске установе, запошљавање радно способних, али и усвајања правила лепог понашања према представницима институција града Београда;
- да за наведена понашања већ постоје санкције у одговарајућим законима, те да није потребно да се Ромима, односно становницима контејнерских насеља, намеће додатна санкција - раскид уговора о коришћењу мобилне стамбене јединице.

(...)

1.5. Повереница је спровела поступак у циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности и затражила изјашњење Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту.

1.6. У изјашњењу је наведено:

- да је град у току 2009. раселио неколико неформалних насеља на територији града Б.;
- да је расељеним породицама обезбеђен смештај у мобилним стамбеним јединицама са струјом и водом коју град плаћа, запослење, здравствена и социјална заштита, школа за најмлађе, превоз до школе и многе друге помоћи како би се породице социјално и економски ојачале, едуковале и постале равноправни чланови друштва;
- да је град обезбедио материјалне помоћи – од помоћи у намештају, преко шпорета, грејалица, до гардеробе за децу и одрасле, помоћи у храни, средствима за хигијену, књигама, компјутерима, као и помоћи при запошљавању, радном оспособљавању и др.;
- да Секретаријат организује сталне едукације, радионице, предавања, саветовања, чији циљ је стицање знања и неопходних вештина за живот у четири области: запослење, здравство, образовање и становање;
- да су становници анкетирани на тему запослења и да им је понуђено око 200 слободних радних места, а да само 11 % становника није добило понуде за посао, и да су то труднице, старије особе и лица која не желе да раде;
- да су становници новоформираних насеља едуковани о поступку отварања радне књижице;
- да је организован курс описмењавања одраслих Рома и Ромкиња како би били конкурентнији на тржишту рада;
- да су организоване едукације на различите теме као што су: брига о деци, здрављу, алкохолизму, хигијени, дрогама, планирању породице, решавању конфликта у породици, сексуално преносивим болестима и др.;
- да је обезбеђено неколико стотина дечијих књига за друштвене центре у новоформираним насељима;
- да су обезбеђени компјутери за друштвене центре у новоформираним насељима;
- да су студенти Филолошког факултета и Факултета ликовних уметности радили са децом у новоформираним насељима;
- да су за децу из новоформираних насеља организоване посете, излети и приредбе;
- да су правила лепог понашања део процеса социјализације и интеграције и да њихов циљ није да буду репресивна, већ да породице стекну знања

и навике неопходне за живот у заједници социјалног становања који је достојан човека. Суштина и циљ кућног реда јесте побољшање услова за живот становника новоформираних насеља;

- да је примећено да један број становника новоформираних насеља и даље врши нужду испред својих стамбених јединица, те је Секретаријат био приморан да уведе посебно правило забране вршења нужде по насељу;
- да је Завод за заштиту здравља, једном приликом, бактерије из фекалија нашао на чесмама, што представља велику опасност по здравље свих становника насеља;
- да је забрињавајући и скандалозан став невладине организације „П.“ да је забрана вршења нужде по насељу кршење Закона о забрани дискриминације;
- да је одредба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица која прописује обавезу основног школовања деце, предуслов за коришћење мобилних стамбених јединица и има за циљ да се породице што боље социјализују, јер град, као власник мобилних стамбених јединица, неће толерисати да родитељи шаљу децу у просјачење уместо у школу, нарочито када је град обезбедио све предуслове да деца редовно похађају наставу.

1.7. Организација је поднела допуну притужбе да је Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда издао писано упозорење становницима контејнерских насеља, којим се забрањује боравак у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу и да ће свако ноћење таквих лица у мобилној стамбеној јединици бити кажњено опоменом, а да три опомене доводе до одузимања мобилне стамбене јединице.

1.8. У допуни притужбе је, такође, наведено:

- да је неспорно да Градска управа жели да регулише односе становника контејнерских насеља и спречи злоупотребе коришћења мобилних стамбених јединица;
- да се ни у једном другом случају, када се појединцима обезбеђује смештај, не спречавају злоупотребе грубим кршењем права грађана и поступањем које је супротно њиховом достојанству, као што је случај са Ромима становницима контејнерских насеља;
- да студенти који станују у студентским домовима имају право да примају дневне посете или да примају на преноћиште чланове породице или друга лица. Иако је студентима дозвољено да примају посете, јасно је да постоји интерес да се спрече злоупотребе – боравак у студентских домовима лица која не испуњавају услове за добијање студентског смештаја, али нико није посегнуо за тешким нарушавањем достојанства студената забрањивањем да им било ко борави у студентским собама или преноћи;

- да Правилник о кућном реду и другим правима и обавезама студената корисника услуга у објектима установе „Студентски центар Београд“ из септембра 2011, чл. 3. прописује да корисник студентског дома Студентског центра има право да: [...] прима дневну посету од 8.00 до 23.30 часова; прими на преноћиште, без новчане накнаде, од једне до седам ноћи месечно, чланове уже породице (оца, мајку, сестру, брата) и највише једног станара из других домова; прими на преноћиште од једне до десет ноћи месечно, уз новчану накнаду коју одређује надлежни орган Установе, лица која нису наведена у претходној алинеји;
- да забрана боравка у мобилним стамбеним јединицама за лица која не станују у контејнерским насељима посебно погађа оне Роме који станују у контејнерским насељима и који имају родбину или пријатеље ван Б., а који на овај начин неће моћи да приме посете пријатеља или рођака јер нису способни да економски издрже плаћање трошкова смештаја својим рођацима који их посећују;
- да ова забрана представља дискриминацију у области права на поштовање приватног и породичног живота, гарантованог Уставом Републике Србије и чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода;
- да не постоји пропис којим се може забранити било ком грађанину Републике Србије да неко лице, које не станује у његовом објекту, дође у посету или преноћи код њега уколико има потребе за тим и уколико му лице које је корисник простора или власник то допусти;
- да, иако је стављање у неравноправан положај учињено самим прописивањем да лица која не станују у контејнерским насељима не смеју боравити у мобилним стамбеним јединицама нити ноћити у њима, овакво поступање Градске управе града Београда још више забрињава јер се ради о најугроженијој категорији становника Републике Србије, којима се прети исељавање из јединог смештаја;
- да насупрот оваквом поступању Градске управе, Европски суд за људска права у предмету *Kornors* против Уједињеног краљевства, представка број: 6674/01 у наводи да: рањива позиција (Рома) као мањине значи да њихове потребе и другачији начин живота треба посебно да буду разматрани, како у регулаторном правном оквиру, тако и приликом доношења одлука у појединачним случајевима;
- да Градска управа града Београда Ромима становницима контејнерских насеља и корисницима мобилних стамбених јединица, није омогућила да утичу на одлуку да се забране посете трећих лица насељима у којима станују, већ је накнадном изменом правила становања у контејнерским насељима, Роме који тамо живе, ставила у неједнак положај без разумног и адекватног образложења;
- да ова „квазинорма“ коју је мимо процедуре и важећих прописа донела Градска управа града Београда, иако садржи озбиљну санкцију,

није довољно јасна и одређена те не задовољава елементарне услове сигурности;

- да Градска управа града Београда због нејасноће може сва понашања која се помињу у упозорењу (боравак у мобилним стамбеним јединицама лица која нису становници насеља и ноћење у мобилним стамбеним јединицама) да санкционише опоменом која доводи до исељења из мобилне стамбене јединице;
- да су Роми додатно дискриминисани нејасношћу „норме“ јер не могу да ни претпоставе које ће све облике понашања Градска управа санкционисати. Језичким тумачењем могло би се доћи и до закључка да је корисницима мобилних стамбених јединица забрањено чак и да примају посете социјалних радника, здравствених медијаторки, представника невладиних организација, новинара, па и запослених у Градској управи града Београда.

1.9. Уз притужбу је као прилог поднета фотокопија упозорења које је Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту упутио становницима контејнерских насеља.

1.10. Повереница је затражила додатно изјашњење Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, на наводе из допуне притужбе. У изјашњењу је наведено:

- да је неоснована допуна притужбе организације „П.“ у којој се наводи да град Б., Секретаријат за социјалну заштиту ставља у неравноправан положај и дискриминише ромску популацију у контејнерским насељима;
- да су управо становници ових насеља у повлашћеном положају тако што ромски малишани имају организован превоз од куће до школе и назад, имају организоване бесплатне радионице и едукације, а њихови родитељи обезбеђена радна места у градским предузећима, тако што сви корисници насеља имају плаћен градски превоз и слично;
- да кућни ред, са којим су сви становници упознати, има за циљ побољшање услова живота у новоформираним насељима, одржавање јавног реда и мира, спречавање конфликтних ситуација и угрожавање живота и безбедности становника насеља;
- да се одредба о забрани боравака у мобилним стамбеним јединицама за људе који нису становници насеља не односи на забрану боравака гостију, већ само на ноћење у мобилним стамбеним јединицама;
- да је примећено да до туча у насељима најчешће долази када тзв. гости који бораве у насељу, изазивају свађе са становницима насеља и то углавном под утицајем алкохола, због гласне музике, оштећења туђе имовине и слично;
- да у прилог томе најбоље говори догађај који се недавно одиграо у новоформираном насељу Липовица, када је управо троје такозваних гостију тукло житеља насеља и његову супругу наочиглед њихове

малолетне деце, због чега је житељ насеља, из страха, на неко време са породицом морао да напусти мобилну стамбену јединицу чији је корисник већ три године;

- да је у насељу Кијево такозвани гост под утицајем алкохола бацао ђубре по насељу и претио становницима насеља;
- да је у насељу Јабучији Рит један од становника насеља редовно позивао госте да спавају у његовој мобилној стамбеној јединици, да су притом нарушавали ред и мир тако што су правили пијанке, пуштали гласну музику и претили другим становницима насеља, па им чак и изнуђивали новац;
- да Град дозвољава ноћење породице и пријатеља у случају болести, у случају када је породицама неопходна помоћ са бебом, као и у случају када је старим и немоћним лицима потребна помоћ и подршка чланова породице;
- да Град сноси све трошкове за струју, одржавање и поправке у насељу, те да повећан број људи значи и повећање свих трошкова, поготово ако се има у виду да су неки од такозваних гостију боравили у насељу недељама, па и месецима, чиме се ствара додатни притисак на инфраструктуру, нпр. повећан број људи по санитарној јединици, већи број кварова у насељима, већа потрошња струје и воде;
- да је примећено да велики број такозваних гостију долази у новоформирана насеља из унутрашњости Србије и борави ту дуже време код родбине, што је за Град неприхватљиво, јер не може збрињавати и лица која имају пребивалишта у Лесковцу, Врању, Нишу и другим градовима;
- да је Европска комисија у свом извештају од прошле године позитивно оценила напоре града Б. на унапређењу положаја Рома, као што су то учиниле и Европска инвестициона банка и Европска банка за обнову и развој, Заштитник грађана и Управа за људска и мањинска права;
- да Град има веома добру сарадњу са великим бројем невладиних организација које имају искрену жељу да помогну у раду са Ромима, а да за разлику од њих неке невладине организације имају само један циљ, а то је стална критика свих напора Града да за Роме, а поготово најмлађе, створи што боље услове за живот.

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. Увидом у уговор о коришћењу мобилних стамбених јединица, Повереница је утврдила да се уговор закључује између Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту и корисника ... као лица у стању неопходне социјалне потребе која немају решено стамбено питање и имају регулисано пребивалиште/боравиште на територији града Београда најмање три године (чл. 2. уговора).

2.2. Као разлози за једностран раскид уговора наводе се: „непоказивање активног односа према активностима Градске управе у циљу социјализације појединца и његове породице, што подразумева похађање предшколских образовних установа за децу, образовање и запошљавање одраслих радно способних лица, усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“ (чл. 11. уговора). Прописано је да ће се са корисником раскинути уговор ако три пута одбије понуђени посао за који испуњава услове (чл. 11. уговора).

2.3. Утврђено је да је у обавештењу Секретаријата за социјалну заштиту, које је названо „кућни ред“ великим словима написано: „Најстрожије је забрањено: вршење нужде поред мобилне стамбене јединице“ и „пуштање деце да врше нужду поред мобилне стамбене јединице“.

2.4. Увидом у допис Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, који је назван „упозорење“, утврђено је да је овим актом прописана забрана борака у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу, односно, да ће свако ноћење таквих лица бити кажњено опоменом, а да три опомене доводе до одузимања мобилне стамбене јединице.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

3.1. Повереница је анализирала наводе у притужби, допуни притужбе и изјашњењима, као и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Правни оквир

(...)

Анализа прилога са аспекта антидискриминационих прописа

3.7. Имајући у виду да је у надлежности Повереника за заштиту равноправности да спроводи поступак по притужбама које се односе на акте дискриминације, предмет анализе ограничен је на делове притужбе који се односе на повреду прописа који забрањују дискриминацију.

3.8. У конкретном случају, потребно је испитати да ли је прописивањем посебних правила о коришћењу мобилних стамбених јединица и начину понашања лица која живе у контејнерском насељу **извршена дискриминација**. Потребно је испитати да ли су ова лица, због свог личног својства, **стављена у неповољнији положај** у односу на друга лица која се налазе у сличној ситуацији. Повереница је анализирала поступање Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту према осталим грађанима који се налазе у стању социјалне потребе и немају решено стамбено питање, а нису расељени из неформалних ромских насеља. Анализиране су одредбе уговора о закупу стана, чији је закуподавац Секретаријат за социјалну заштиту, имајући у виду је режим социјалног становања сличан режиму становања који имају корисници

мобилних стамбених јединица.

3.9. Право на решавање стамбених потреба имају лица која су без стана, односно лица без стана одговарајућег стандарда и која из прихода које остварују не могу да обезбеде стан по тржишним условима (чл. 10. ст. 1. Закона о социјалном становању). Услови за коришћење социјалних станова су слични оним условима које је град Београд прописао за коришћење мобилних стамбених јединица.

3.10. Уговор о закупу стана не садржи одредбу по којој је социјализација корисника предуслов за коришћење социјалног стана. Такође, чл. 13. овог уговора прописана је обавеза поштовања кућног реда, па је тако предвиђено да су „закупац и чланови његовог породичног домаћинства обавезни да се придржавају кућног реда и ближих правила о његовом извршењу“. Овим уговором прописане су и друге обавезе закупца које се односе на забрану оштећења стана и заједничких просторија, као и обавеза закупца да сноси трошкове редовних поправки и одржавања. Овим уговором, одредба о поштовању кућног реда није конкретизована и рашчлањена на поједине забрањене радње, као што је то случај са обавештењем „кућни ред“.

3.11. Потребно је размотрити и да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се уговором о коришћењу мобилних стамбених јединица, „кућним редом“, као и дописом „упозорење“ који важи у новоформираном насељу, одреде **посебна правила** која не постоје у уговору који се закључује са корисницима социјалног становања. Потребно је размотрити да ли је Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту имала објективно и разумно оправдање да коришћење мобилне стамбене јединице услови обавезом „социјализације корисника“, да обавештењем „кућни ред“ нагласи забрањена понашања, као што је забрана вршења нужде испред стамбене јединице и да дописом „упозорење“ забрани да у мобилној стамбени борави лица која не живе у насељу.

3.12. Стога, било је потребно утврдити:

- да ли су **циљ или последица** предузете мере **оправдани**,
- да ли постоји **сразмера између предузете мере и циља** који се мером остварује.

3.13. Да би се испитало да ли је одредбом члана 11. уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, обавештењем „кућни ред“ и писаним актом „упозорење“, **повређено начело једнаких права и обавеза**, прво је потребно размотрити шта је био циљ доношења ових аката.

3.14. Имајући у виду наводе из изјашњења, може се закључити да је циљ Градске управе града Београда. био да стамбено збрине припаднике ромске националне мањине, и да их интегрише у систем, па се може констатовати да је **циљ допуштен и оправдан**.

3.15. Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда. покушао је да оствари овај циљ афирмативним мерама, (едукативне радионице, понуда запослења и сл.), али и укључивањем репресивних мера,

односно, наметањем уговорне обавезе која је дефинисана као „показивање активног односа према активностима Градске управе у циљу социјализације, што подразумева похађање предшколских и образовних установа за децу, образовање и запошљавање одраслих радно способних лица, усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“. Повереница је става да ова **мера није сразмерна циљу** који се желео постићи, односно, да се **циљ може остварити и применом мање рестриктивних мера**. Уговорна одредба доводи у **неједнак положај** расељене припаднике ромске националне мањине који живе у мобилним стамбеним јединицама у односу на друге грађане који су у сличној ситуацији, нпр. закупце социјалних станова, за које нису прописане исте или сличне обавезе и правила понашања

3.16. Имајући у виду да је Уставом Републике Србије и Законом о основама система васпитања и образовања прописано да је основно образовање обавезно, неуписивање деце у школу већ је санкционисано као прекршај који је кажњив за све грађане поједнако, укључујући и кориснике мобилних стамбених јединица. Прописивање оваквог услова **неоправдано и несразмерно**, посебно када се има у виду чињеница да је држава прописала начин реаговања и санкције у случајевима када родитељи и старатељи не упишу дете у школу. Градска управа града Београда имала је **могућности да циљ оствари и без употребе оваквих репресивних мера** (једнострано отказивање уговора), користећи афирмативне мере којима је могла успешно да додатно стимулише родитеље ромске деце да уписују децу у школу. Одузимање мобилне стамбене јединице корисницима, уколико не уписују своју децу у школу, представља **меру која није сразмерна циљу који се жели постићи**.

3.17. Услов који је дефинисан као „усвојена правила лепог понашања према представницима Секретаријата и других надлежних институција“, није јасан и може се произвољно тумачити. Имајући у виду да је последица непоступања у складу са одредбама уговора - једнострано раскид уговора, Повереница указује да је и овај **услов несразмеран циљу који се желео постићи**, посебно ако се има у виду чињеница да према Ромима постоји велика социјална дистанца и да је веома лако одређена понашања окарактерисати негативно (као она која одступају од „правила лепог понашања“), без дубљег разумевања културолошких разлика међу људима и начина усвајања друштвених конструкта, као што је „лепо понашање“, које се разликује од заједнице до заједнице и условљено је низом субјективних и објективних околности.

3.18. Није спорно да је циљ Градске управе града Београда, Секретаријата за социјалну заштиту, био да истицањем обавештења „кућни ред“ обезбеди одржавање задовољавајућих хигијенских услова у новоформираним насељима. Повереница је анализирала да ли је мера забране вршења нужде испред стамбене јединице додатно мотивисана стереотипима о нехигијени који прате ромску заједницу, као и да ли иста или слична забрана постоји у односу на друге грађане који се налазе у упоредивој ситуацији. Утврђено је да у уговорима о закупу социјалних станова за грађане који нису расељени из неформалних ромских насеља, постоји одредба којом се на уопштен начин, наглашава обавеза

придржавања кућног реда, али она није рашчлањена на конкретна забрањена понашања, као што је, између осталог, вршење нужде поред стамбене јединице. Повереница је ценила наводе у изјашњењу Секретаријата за социјалну заштиту да је примећено да поједини становници врше нужду по новоформираном насељу, што угрожава остале становнике, те да је Секретаријат био принуђен да објави забрану таквог понашања. Повереница указује да такво понашање (вршење нужде на јавним местима) представља забрањено понашање, односно, прекршај који важи поједнако за све грађане.

3.19. Неспорно је и да Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту има интерес да спречи злоупотребе коришћења мобилних стамбених јединица. Утврђено је, међутим, да у уговорима о закупу социјалних станова за грађане који нису насељени из неформалних ромских насеља, не постоји одредба којом се забрањује лицима која не живе у социјалним становима да бораве у тим стамбеним јединицама, односно, да нема прописа по којем би ноћење лица које не живи у социјалном стану могло довести до раскида уговора. То је и разумљиво, имајући у виду да би такво правило представљало неприхватљиво ограничавање права на приватни живот. Повереница је ценила наводе из изјашњења Градске управе да је било ситуација у којима су гости корисника мобилних стамбених јединица правили неред у насељима и починили друга недозвољена понашања, али уједно указује да су у Републици Србији таква понашања забрањена, као и да се забрана односи на све грађане. Када и уколико до таквих ситуација дође, могу се применити прописана правила која важе за све, тако да је могуће обезбедити ред у насељу мобилних стамбених јединица на исти начин као и у било ком другом насељу. Стога прописивање и објављивање оваквих забрана искључиво у насељу у којем већински живе припадници и припаднице ромске националне мањине представља **повреду начела једнакости** и у супротности је са антидискриминационим прописима.

3.20. Повереница је приликом одлучивања имала у виду да је ромска национална мањина, упркос напорима државних институција и организација цивилног друштва које предузимају мере усмерене ка побољшању положаја Рома, и даље једна од најугроженијих друштвених група у Србији и да мере које се предузимају још увек нису довеле до осетнијег унапређења услова живота и њиховог положаја у друштву.

3.21. Повереница жели да нагласи да су напори Градске управе вредни похвале и изражава наду да ће Градска управа града Београда и убудуће радити на побољшању положаја ромске националне мањине.

4. МИШЉЕЊЕ

Одредба уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, који Секретаријат за социјалну заштиту Градске управе града Београда закључује са насељених припадницима ромске националне мањине, а којом је прописано да Секретаријат за социјалну заштиту може једнострано да раскине уговор уколико корисник не покаже активан однос према активностима Градске управе у циљу

социјализације појединаца и чланова њихових породица, истакнути „кућни ред“ који важи у новоформираном насељу мобилних стамбених јединица, као и упозорење о забрани боравка у мобилним стамбеним јединицама оним лицима која не живе у контејнерском насељу, **нису у складу са прописима Закона о забрани дискриминације.**

5. ПРЕПОРУКА

Повереница препоручује Секретаријату за социјалну заштиту Градске управе града Београда:

5.1. Уклањање одредбе из уговора о коришћењу мобилне стамбене јединице, којом је прописано да Секретаријат за социјалну заштиту може једнострано да раскине овај уговор уколико корисник/ца не покаже активан однос према активностима Градске управе у циљу социјализације појединаца и чланова њихових породица;

5.2. Измену обавештења „кућни ред“ које је истакнуто у насељу мобилних стамбених јединица, односно, постављање новог обавештења које се по садржају неће разликовати од кућног реда који важи за остале грађане у режиму социјалног становања;

5.3. Уклањање упозорења корисницима мобилних стамбених јединица да у њиховим стамбеним јединицама не смеју да бораве, односно, да преноће лица која нису становници њиховог насеља. Потребно је да Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту обавести Повереницу за заштиту равноправности о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком. Уколико Градска управа града Београда, Секретаријат за социјалну заштиту, не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да ово решење не спроведе, Повереница ће о томе обавестити јавност преко средства јавног информисања и на други погодан начин.

ВИШЕСТРУКА ДИСКРИМИНАЦИЈА

Притужба С. Ј. против РЗО филијала Пирот због вишеструке дискриминације у области социјалне заштите (дел. бр. 07-00-97/2013-02 датум: 21. 6. 2013)

МИШЉЕЊЕ

Донето у поступку поводом притужбе С. Ј. из П. против Републичког фонда за здравствено осигурање, Филијала за Пиротски окрут, због вишеструке дискриминације приликом остваривања права на обавезно здравствено осигурање.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Повереници за заштиту равноправности притужбом се обратила С. Ј. из П., поводом решења Републичког фонда за здравствено осигурање, Филијале за Пиротски округ којим јој је одређено плаћање доприноса за укључивање у обавезно здравствено осигурање у износу од 2.610,00 динара месечно, зато што је држављанка Републике Албаније, иако је трудна и у браку са држављанином Републике Србије који је здравствено осигуран као незапослено лице.

1.2. У притужби је наведено:

- да се удала за држављанина Републике Србије 2012. године и да ће право на држављанство РС стећи тек за две и по године,
- да је у осмом месецу трудноће,
- да је, када је покушала да се здравствено осигура у РФЗО-Филијала за Пиротски округ, донето решење којим је обавезана да сваког месеца уплати износ од 2.610,00 динара, с обзиром на то да је њен супруг незапослен и да не може бити осигурана као чланица његове уже породице,
- да је оваквим решењем РФЗО-Филијала за Пиротски округ, дискриминисана као трудница и страна држављанка.

1.3. Уз притужбу је достављено (...)

1.4. Повереница је спровела поступак (...) утврђивања правно релевантних чињеница и околности (чл. 35. ст. 4. и чл. 37. ст. 2. Закона о забрани дискриминације), па је прибављено изјашњење Републичког фонда за здравствено осигурање и филијале фонда за Пиротски округ.

1.5. У изјашњењима је наведено:

- да је супруг подносио притужбу И. Ј. осигуран на основу чл. 22. ст. 1. тач. 9. Закона о здравственом осигурању, као незапослено лице и да се његово осигурање обезбеђује из буџета Републике Србије;
- да према мишљењу Министарства здравља од 24. децембра 2008. године страни држављанин (брачни друг или ванбрачни партнер незапосленог лица) не може бити здравствено осигуран као члан породице тог незапосленог лица, већ здравствену заштиту остварује у складу са билатералним споразумом о социјалном осигурању, ако је споразум закључен, затим на основу чл. 238-242. Закона о здравственој заштити, те укључивањем у обавезно здравствено осигурање на основу чл. 23. Закона о здравственом осигурању;
- да Република Србија са Републиком Албанијом нема закључен билатерални споразум о здравственом осигурању;
- да уколико би супруг подносио притужбу променио основ осигурања (нпр. засновао радни однос, остварио право на пензију, започео обављање самосталне делатности и сл.), стекли би се услови за примену чл. 24. ст.

1. и 2. Закона о здравственом осигурању (подносиатеља притужбе би могла да буде обавезно здравствено осигурана као чланица породице свог супруга);

- да је РФЗО-Филијала за Пиротски округ, у случају подносиатељке притужбе, поступала на основу Закона о здравственом осигурању, прописа за спровођење овог закона, пратећих мишљења и брижљивом оценом сваког доказа посебно и свих доказа заједно;
- да је РФЗО у међувремену донео још два решења којима је подносиатељки притужбе одређен нови износ месечног доприноса, који представља износ најниже месечне основице доприноса за обавезно социјално осигурање;
- да подносиатеља притужбе од 1. септембра 2012. редовно уплаћује доприносе за обавезно здравствено осигурање.

1.6. Уз изјашњење РФЗО-Филијала за Пиротски округ достављен је допис Републичког фонда за здравствено осигурање од 22. јануара 2009, упућен филијалама фонда, који у прилогу садржи мишљење Министарства здравља од 24. децембра 2008.

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. Увидом у решење од 8. фебруара 2013. утврђено је да се подносиатеља притужбе обратила РФЗО-Филијала за Пиротски округ, како би се здравствено осигурала као чланица породице свог супруга И. Ј. и да је овим решењем обавезана да месечно уплаћује доприносе у износу од 2.610,00 динара на име укључивања у обавезно здравствено осигурање. У образложењу решења наведено је да је подносиатеља притужбе страна држављанка, у браку са осигураником који је здравствено осигуран као незапослено лице.

2.2. Увидом у прилоге утврђено је да се РФЗО-Филијала за Пиротски округ приликом доношења решења руководила мишљењем Министарства здравља од 24. децембра 2008. Министарство здравља је донело ово мишљење поводом дописа Републичког завода за здравствено осигурање, а у вези са остваривањем права на здравствену заштиту страног држављанина/ке – супружника или ванбрачног партнера/ке незапосленог лица, осигураног у складу са чл. 22. ст. 1 тач 9. Закона о здравственом осигурању.

У мишљењу је наведено да се чл. 22. Закона о здравственом осигурању односи на држављане Републике Србије и из тог разлога се њихово осигурање обезбеђује из буџета РС. Сходно томе, чл. 24. ст. 2. овог закона, којим је прописано да се права из обавезног здравственог осигурања обезбеђују и члановима уже породице осигураника из чл. 22. ст. 1. тач. 9. закона, примењује се само ако су чланови породице осигураника држављани РС. Министарство здравља је става да страни држављанин/ка, супружник или ванбрачни партнер/ка незапосленог лица осигураног у складу са чл. 22. ст. 1. тач. 9. Закона о здравственом осигурању,

не може да оствари право на обавезно здравствено осигурање на терет средстава буџета, односно, да страни држављани/ке остварују здравствену заштиту у складу са билатералним споразумима, ако су такви споразуми закључени, као и на основу чл. 238-242. Закона о здравственој заштити.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

3.1. Повереница је имала у виду наводе из притужбе и изјашњења са прилозима, као и антидискриминационе прописе.

Правни оквир

(...)

Анализа поступања РФЗО - Филијала за Пиротски округ са аспекта антидискриминационих прописа

3.13. Повереница је након утврђивања чињеничног стања и релевантног правног оквира испитала да ли је поступањем РФЗО-Филијала за Пиротски округ **повређено начело једнаких права и обавеза** у односу на подносиоце притужбе. Повереница је разматрала да ли су подносиоци притужбе **ускраћена права**, односно, **наметнуте обавезе** које се у **истој или сличној ситуацији** не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, те да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се подносиоци притужбе онемогући да буде здравствено осигурана на основу чл. 24. ст. 2. Закона о здравственом осигурању, као чланица породице свог супруга, који је осигуран као незапослено лице.

3.14. Повереница констатује да је **потребно утврдити „упоредника“**, односно особу која се налази у истој или сличној ситуацији у којој се налази и подносиоца притужбе, као и да ли та особа има могућност да буде здравствено осигурана као чланица уже породице свог супруга или ванбрачног партнера. У конкретном случају, релевантно је то што је подносиоца притужбе страна држављанка, која је трудна и која је удата за домаћег држављанина који је незапослен.

1) У односу на подносиоца притужбе „упоредник“ је држављанка Републике Србије, која је у браку са осигураником, држављанином Републике Србије, здравствено осигураним као незапослено лице. Према Закону о здравственом осигурању и мишљењу Министарства здравља на основу кога је поступао надлежни РФЗО, држављанка Републике Србије би у овој ситуацији могла да буде здравствено осигурана као чланица породице свог супруга.

2) Подносиоца притужбе налази се у сличној ситуацији у којој се налази држављанка Републике Србије која је трудна. Труднице које су држављанке РС уживају посебну заштиту на основу Устава РС и Закона о здравственом осигурању. Према чл. 22. ст. 1. тач. 2. Закона о здравственом осигурању, труднице и породице имају својство осигураника и у ситуацијама када не испуњавају услове за стицање здравственог осигурања по неком другом основу. У мишљењу

Министарства здравља од 24. децембра 2008. наведено је да се члан 22. Закона о здравственом осигурању не односи на стране држављане.

3) Ситуација подносиоце притужбе може да се упоређи и са ситуацијом у којој се налази страна или домаћа држављанка, која је у браку са домаћим осигураником, здравствено осигураним по неком другом основу (запослен, пензионер, предузетник). Жена која је у браку или ванбрачној заједници са осигураником из чл. 17. Закона о здравственом осигурању, стиче право из обавезног здравственог осигурања као чланица уже породице свог супруга или ванбрачног партнера, без обзира на своје држављанство.

Ситуација у којој се налази подносиоца притужбе упоређива са ситуацијом у којој се налазе домаће држављанке које су удате (чланице породице) за домаћег осигураника који је осигуран као незапослено лице, као и са домаћим и страним држављанкама које су трудне, а удате су за домаћег осигураника који је здравствено осигуран по неком другом основу.

3.15. Потребно је размотрити да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се страним држављанкама које су трудне и које су удате (чланице породице) за домаћег осигураника који је осигуран као незапослено лице ускрати могућност бесплатног обавезног здравственог осигурања, односно да јој се наметне обавеза плаћања месечног износа за укључивање на обавезно здравствено осигурање. То подразумева испитивање: а) да ли је **циљ** који се постиже овом мером **допуштен и оправдан** и б) да ли се **циљ могао постићи само прописаном мером**, односно да ли постоји **сразмера између предузетих мера и циљева** који се том мером остварују.

3.16. Повереница констатује да се из изјашњења Републичког фонда за здравствено осигурање и филијале овог фонда за Пиротски округ, може утврдити да је РФЗО-Филијала за Пиротски округ поступала искључиво на основу мишљења Министарства здравља Републике Србије од 24. децембра 2008. године не узимајући у обзир специфичност конкретне ситуације, односно, трудноћу подносиоце притужбе. У конкретном случају потребно је **размотрити циљ** који је Министарство здравља желело да оствари доношењем мишљења којим се страном држављанину онемогућило да буде здравствено осигуран као члан породице осигураника у ситуацији када је осигураник осигуран као незапослено лице и да ли је за Републички фонд за здравствено осигурање ово мишљење обавезујуће, односно, може ли да одступи од мишљења Министарства здравља у одређеним ситуацијама.

3.17. Министарство здравља Републике Србије обавља послове државне управе које се односе на: систем здравствене заштите, систем обавезног здравственог осигурања, других облика здравственог осигурања и доприноса за здравствено осигурање и ближе уређивање права из здравственог осигурања. Министарство здравља је надзорни орган Републичког фонда за здравствено осигурање и има овлашћења да издаје инструкције о раду и налаже предузимање послова које сматра потребним. Републички фонд за здравствено осигурање доноси акте којима се ближе уређује спровођење обавезног здравственог осигурања и обезбеђује остваривање права из здравственог осигурања и

организује обављање послова за спровођење осигурања. Повереница констатује да је Републички фонд за здравствено осигурање, када је тражио мишљење Министарства здравља у вези са осигурањем страних држављана – чланова породице домаћих осигураника, поступио оправдано, имајући у виду да је разумно претпоставити да надлежно министарство има сазнања о примени закона из области здравственог осигурања. Може се претпоставити да је циљ Министарства здравља био рационализација трошкова (смањење издатака за здравствено осигурање који се плаћају из буџета Републике Србије), што је легитиман циљ. Повереница сматра да је **циљ** Министарства здравља, приликом доношења мишљења којим се Републички фонд за здравствено осигурање руководио, **допуштен и оправдан**.

Повереница указује да је Републички фонд за здравствено осигурање дужан да приликом одлучивања поштује релевантне међународне и домаће прописе, а мишљења надлежних министарстава могу да буду помоћ и смерница у раду, али никако правни основ за одлучивање о појединачним захтевима. Мишљење органа управе није управни акт са обавезујућом снагом. Још је Савезни суд својом пресудом констатовао да мишљење органа управе не представља самостални управни акт, али ако је дато у образложењу решења, може се побијати жалбом или другим правним средством. Повереница стоји на становишту да је приликом одлучивања о појединачним захтевима било потребно узети у обзир све чињенице конкретnog случаја, односно, ситуацију подносиоца/ке захтева, околности под којима је захтев поднет, релевантне прописе и сл. Републички фонд за здравствено осигурање требало је да узме у обзир чињеницу да је захтев за осигурање поднела трудница, те да примени прописе којима се трудницама гарантује посебна заштита.

3.18. Да би се испитало да ли је у конкретном случају извршена дискриминација, било је потребно утврдити **да ли је последица** предузетих мера - утврђивање обавезе подносиоцеке притужбе да уплаћује доприносе за здравствено осигурање **оправдана**, и да ли постоји **сразмера између предузетих мера и циљева** који се мером остварују.

3.19. Повереница је утврдила упореднике – особе које су у истој или сличној ситуацији са подносиоцеком притужбе, са циљем да утврди **да ли постоји објективно и разумно оправдање за разлике у поступању** према подносиоцеки притужбе и женама у сличној ситуацији. Подносиоцека притужбе је различито третирана у односу на:

1) држављанку РС која је у браку са домаћим осигураником, здравствено осигураним као незапослено лице, јер би држављанка Републике Србије могла да буде здравствено осигурана као чланица породице свог супруга, без обзира на то да ли је трудна или није;

2) држављанку РС која је трудна, без обзира на то да ли је у браку са домаћим осигураником који је осигуран као незапослено лице, јер је држављанка Републике Србије здравствено осигурана само на основу чињенице да је трудна, имајући у виду да труднице у Републици Србији уживају посебну заштиту на основу Устава РС и Закона о здравственом осигурању;

3) држављанку РС или страну држављанку, без обзира на трудноћу, која је у браку са осигураником, здравствено осигураним по неком другом основу (запослен, пензионер, предузетник).

Повереница је става да **не постоји објективно и разумно оправдање** да се подносиатељка притужбе **третира различито** у односу на друге групе жена са којима се **налази у сличној ситуацији**. Подносиатељка притужбе је страна држављанка која је трудна и која је у браку са држављанином Републике Србије. Надлежни органи су одобрили њен боравак у Републици Србији и требало би да она ужива право на здравствену заштиту и негу, укључујући и здравствено осигурање на терет буџета РС. Републички фонд за здравствено осигурање, приликом доношења решења о здравственом осигурању подносиатељке притужбе, није узео у обзир њену трудноћу, као ни релевантне међународне и домаће прописе који гарантују посебну заштиту трудницама и породицама. Међународни документима, Уставом Републике Србије и законима прописана је обавеза да се обезбеди здравствена заштита овој категорији жена. Према Закону о здравственом осигурању осигураницама се сматрају жене у вези са планирањем породице и у току трудноће, порођаја и материнства до 12 месеци након порођаја, чиме се ставља до знања намера да се овој категорији жена, без обзира на основ осигурања, пружи посебна заштита. Повереница сматра да **нема оправданог разлога** да се подносиатељки притужбе не омогући исти обим права гарантован трудницама које су домаће држављанке, посебно ако се узме у обзир чињеница да је супруга држављанина РС и да ће родити дете које ће имати држављанство Републике Србије. Подносиатељка притужбе би могла да буде осигурана као чланица породице свог супруга да је он осигуран по неком другом основу (запослен, пензионер, предузетник).

Повереница указује да је нелогично да подносиатељка притужбе нема право на здравствено осигурање у ситуацији када њен супруг не ради и када је осигуран као незапослено лице, а да би то право могла да оствари када би њен супруг био осигуран по другом основу (запослени, пензионер или предузетник). Управо чињеница да супруг подносиатељке притужбе није запослен и да не остварује приходе, требало би да буде разлог више да она оствари право на здравствено осигурање без уплаћивања доприноса у износу од 2.610,00 динара месечно, који овој породици представља озбиљан терет. Оправдање за **различит третман** не може да буде ни чињеница да РФЗО располаже ограниченим финансијским средствима и да би се осигуравањем подносиатељке притужбе оптеретио буџет РС. Иако је супруг подносиатељке притужбе осигуран као незапослено лице, па се средства за његово осигурање обезбеђују у буџету РС, то не може бити оправдање за неукључивање подносиатељке притужбе у обавезно здравствено осигурање јер, да је њен супруг запослен у државном органу, и у том случају би се средства за његово осигурање обезбеђивала из буџета РС.

3.20. Повереница истиче да је, у конкретном случају, релевантна и чињеница да се одредбама чл. 24. Закона о здравственом осигурању не прави разлика на основу држављанства приликом одређивања статуса члана уже породице осигураника (нема одредбе која би се односила на искључивање страних држављана као чланова породице осигураног лица). Не сме се

занемарити чињеница да је последњих година одређени број жена из околних земаља (Албанија, Украјина и др.) закључило брак са држављанима РС. Стога је неопходно на исти начин уредити здравствено осигурање страних држављанки које су у браку или ванбрачној заједници са домаћим држављанима и које имају дозволу за боравак у РС, а долазе из земаља са којима Република Србија нема закључен билатерални споразум о здравственом осигурању, без обзира на то да ли је њихов супруг/ванбрачни партнер запослен или не. Једнак третман ових жена у погледу здравственог осигурања нарочито је значајан током трудноће и 12 месеци након порођаја.

3.21. Повереница је мишљења да није постојало објективно и разумно оправдање да се подносиоци притужбе ускрати обавезно здравствено осигурање које се признаје домаћим држављанкама које се налазе у истој или сличној ситуацији у којој се налази подносиоца притужбе.

4. МИШЉЕЊЕ

Ускраћивањем права С. Ј. из П., држављанки Републике Албаније која је удата за домаћег држављанина, да буде обавезно здравствено осигурана као чланица уже породице свог супруга И. Ј. који је здравствено осигуран као незапослено лице, и утврђивањем обавезе плаћања доприноса за здравствено осигурање, РФЗО-Филијала за Пиротски округ **прекршила је одредбе Закона о забрани дискриминације.**

5. ПРЕПОРУКА

Повереница препоручује РФЗО-Филијала за Пиротски округ да:

5.1. Предузме све неопходне радње и мере из своје надлежности којима ће омогућити С. Ј. да буде здравствено осигурана као чланица уже породице свог супруга на основу чл. 24. ст. 2. Закона о здравственом осигурању.

5.2. Убудуће води рачуна да приликом одлучивања о захтевима за здравствено осигурање не крши одредбе Закона о забрани дискриминације, односно да се **суздржи од неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања и пропуштања (искључивања, ограничавања или давања првенства), у односу на лица или групе лица, које се заснива на неком личном својству.**

Потребно је да РФЗО-Филијала за Пиротски округ обавести Повереницу о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

Уколико РФЗО-Филијала за Пиротски округ не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да ово решење не спроведе, Повереница ће о томе обавестити јавност преко средстава јавног информисања и на други погодан начин.

ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВУ ЗДРАВСТВЕНОГ СТАЊА

Притужба В. К. против Предшколске установе због дискриминације деце на основу здравственог стања (дел. бр. 07-00-488/2013-02 датум: 13.9.2013)

МИШЉЕЊЕ

Мишљење је донето у поступку поводом притужбе В. К., законског заступника малолетних М. и А. К. против П. у. „Б. Б.“ у Б., Градског завода за јавно здравље Београд и Секретаријата за образовање и дечју заштиту града Београда.

1. ТОК ПОСТУПКА

1.1. Повереници се притужбом обратио В. К., законски заступник малолетних М. и А. К., због дискриминације у ПУ „Б. Б.“ у Б.

1.2. У притужби је наведено:

- да М. и А. К. од 2012. (М. од јула, а А. од новембра) иду у вртић „С.“ у оквиру ПУ „Б. Б.“;
- да је М. са 11 месеци дијагностикована алергија на протеине крављег млека а са 13 месеци и алергија на беланчевине из јаја, што су родитељи пријавили предшколској установи приликом уписа детета у вртић. По сазнању да је и А. алергичан на беланчевине родитељи су одмах обавестили вртић;
- да су, када је М. кренуо у вртић, били обавештени на који начин је организована исхрана у вртићу, као и да нема могућности да се у вртић достављају (из кухиње из које се вртић снабдева оброцима) посебни или заменски оброци за дете које је алергично на неку намирницу, већ да је пракса да родитељи доносе од куће припремљене оброке за дете;
- да су родитељи одмах почели да доносе храну за М., иако су сматрали да ће то бити неколико obroка у току недеље. Испоставило се да око 80% obroка који се служе у вртићу садржи млечне производе или производе који садрже беланчевине из јаја, због чега су родитељи покушали да нађу начин да се за М. достављају посебни тј. заменски оброци;
- да се тим поводом В. К. усмено обратио вртићу (у току октобра/новембра 2012), али је упућен на предшколску установу јер то питање није у надлежности вртића;
- да се затим обратио ПУ „Б. Б.“, али је информисан да нема могућности да се детету обезбеде заменски оброци јер услови у којима ради њихова кухиња то не омогућавају. Поновљено да је у таквим ситуацијама пракса

да родитељи доносе оброке, да је таква ситуација на територији целог града Београда, као и да је тај став заузео Секретаријат за образовање и дечју заштиту града Београда;

- да се након тога обратио Секретаријату за образовање и дечју заштиту града Београда, да је разговарао са градском секретарком Љ. Ј. и нутриционисткињом др Ш., као и да је градска секретарка, увидом у јеловник за ту недељу, констатовала да већина obroka садржи млеко или јаја. В. К. је тражио било какву замену obroka за М., како не би морали да доносе храну у вртић, а Љ. Ј. је позвала кухињу ПУ „Б. Б.“ и тражила да пошаљу извесну количину намирница у вртић које би М. користио као замену за оброке у ситуацијама када obroci садрже млеко или јаја. Током разговора, др Ш. је у више наврата истакла „да је систем такав какав јесте и да га није могуће прилагодити деци са алергијама“;
- да је након тога у вртић достављена само тегла ђема, као замена за сва три obroka, а исто је било и наредних дана, због чега је В. К. поново отишао у Секретаријат за образовање и дечју заштиту града Београда. Др Ш. је позвала кухињу предшколске установе како би утврдила зашто намирнице нису достављене и добила обавештење да је то била интервентна количина и да ће наредних дана бити достављено још намирница. Након тога, у вртић је достављена једна тегла меда и неколико конзерви рибе;
- да је М. за ручак, неколико дана за редом, служена риба из конзерве, због чега су родитељи били принуђени да наставе да доносе храну за дечака. Убрзо након тога, М. се разболео и неко време није ишао у вртић, а по повратку у вртић родитељима је речено да се у вртић више не допремају намирнице које би могао да користи као замену за оброке;
- да је у ПУ „Б. Б.“, недопремање намирница образложено тиме што је обустављена свака ванредна испорука намирница јер је тендер за набавку намирница у току, у складу са налогом из Секретаријата за образовање и дечју заштиту града Београда;
- да је због тога В. К. поново отишао у Секретаријат за образовање и дечју заштиту града Београда, где му је наведену информацију потврдила и др Ш., уз напомену да је тај орган учинио све што је у њиховој моћи;
- да су М. родитељи били принуђени да наставе да доносе све потребне оброке за њега и истовремено су покушавали да нађу надлежан орган коме би пријавили лош систем исхране, као и да се одређени број деце искључује из система исхране у предшколским установама у Београду. Због тога је В. К. посетио Министарство просвете, науке и технолошког развоја, где је добио информацију да се ради о проблему који није у надлежности министарства, већ је у градској надлежности, те је упућен на Градски завод за јавно здравље, Београд;
- да је у Градском заводу за јавно здравље у Београду разговарао са др М. С. и др Д. К., да му је др К. предложила да са другим родитељима који

имају исте и сличне проблеме, оснује удружење и да на тај начин покуша да оствари право за које сматра да му припада, а да је др С. навела да су и други родитељи долазили поводом истог проблема, али да је потребно да сви буду свесни да је исхрана у вртићима прилагођена искључиво здравој деци и „да не види у чему је проблем“. Када је В. К. указао на чињеницу да у уговору који је потписао са ПУ „Б. Б.“ стоји да предшколска установа обезбеђује услугу исхране и да је наплаћује, без обзира да ли дете користи услугу кухиње или не, др С. је рекла да то не би требало да стоји у уговору, јер је проблем правне природе, али се решење мора тражити на другом месту. Др С. навела је и да је колективна исхрана организована тако је родитељи доносе оброке за дете, уколико дете не може да користи услугу исхране, као и да је иста ситуација у свим објектима који се баве колективном исхраном без обзира да ли се ради о вртићима или не;

- да су родитељи доносили оброке и за А., од првог тренутка када је кренуо у вртић;
- да је В. К. једном приликом предочио ПУ „Б. Б.“ да ће поднети тужбу јер редовно доноси оброке за дечаке, а плаћа пуну цену као да деца једу у вртићу. Тада му је указано на могућност подношења захтева за умањење цене по том основу, али је он то одбио „јер би се аналогно томе, за неко време могле ускратити и остале услуге на име субвенције“;
- да је контактирао предшколске установе широм Србије и сазнао да се у Новом Саду, Нишу, Крагујевцу, Краљеву и Ужицу спремају посебни оброци за децу која из здравствених, верских, или неких других разлога не могу да користе услуге кухиње, а исто је и у војсци Србије и на другим местима где се организује колективна исхрана;
- да су овако организованим системом исхране у предшколским установама, односно, вртићима које оснива град Београд, деца која имају нутритивне алергије и њихови родитељи, стављени у неповољнији положај у односу на здраву децу и њихове родитеље.

(...)

1.4. Повереница је спровела јединствен поступак (чл. 117. Закона о општем управном поступку, у вези са чл. 40. ст. 4. Закона о забрани дискриминације). У циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности прибављено је изјашњење ПУ „Б. Б.“ у Б, Градског завода за јавно здравље Београд и Секретаријата за образовање и деčју заштиту града Београда.

1.5. У изјашњењу ПУ „Б. Б.“, наведено је:

- да је тачно да је ПУ „Б. Б.“ информисана да М. и А. имају алергије на млеко и јаја и да су те информације уписане у упитник који родитељи попуњавају при упису деце у вртић. Међутим, упитник је информативног карактера о здравственом стању детета, како не би дошло до грешке (у овом случају да дете не поједе неку намирницу на коју је алергично), али не служи томе да се на основу уписаних информација деци којој је то

потребно обезбеде посебни оброци;

- да ова предшколска установа (као и већина других у Београду) није у могућности да сваки дан обезбеди замену за оброке који садрже намирнице на које су деца алергична. Исхрана деце у предшколским установама прописана је правилницима на основу којих се одређује количина протеина коју деца сваки дан треба да унесу, а најбољи извори беланчевина су млеко, млечни производи, месо, риба и јаја. Такође, пецива, колачи, намази или нека главна јела садрже алергене намирнице, што чини претежан део исхране деце у обдаништима;
- да велики проблем ове предшколске установе представља и централна кухиња чији су капацитети предвиђени за упола мањи број деце (тренутно установу похађа око 5000 деце за коју се сваки дан спремају два obroka и две ужине);
- да број радника који раде у централној и дистрибутивним кухињама није довољан да би се могли припремати посебни оброци, а да је, поред тога, набавка намирница у надлежности Секретаријата за образовање и деčју заштиту града Београда;
- да је Градски завод за заштиту јавног здравља Београд дозволио да родитељи доносе оброке припремљене код куће, у посебним чинијама, са именом и презименом детета;
- да потврђују све наводе В. К. изнете у притужби и прилозима, и то почевши од изјаве др Ш., лекарке из Градског завода за јавно здравље, Секретаријата за образовање и деčју заштиту града Београда и др.;
- да помоћ родитељима представља и то што сарадници за исхрану деце уз недељни јеловник дају и допуну јеловника из кога се може видети који оброци садрже алергене;
- да су јасни проблеми са којима се суочавају родитељи деце која имају такву врсту алергија, али да све док се не стекну услови за припрему одговарајућих obroka, у овој предшколској установи неће бити могућности да се спремају сви obroci, као и да би сви у предшколској установи били задовољни да могу да спремају посебне оброке за алергичну децу јер би то значило да постоји нова, добро опремљена кухиња која има могућности за припрему и тих obroka;
- да предшколска установа може једино да понуди родитељима умањење цене за коришћење услуга вртића.

1.6. У изјашњењу Секретаријата за образовање и деčју заштиту града Београда, наведено је:

- да је В. К. у више наврата, поводом наведеног питања, долазио у Секретаријат за образовање и деčју заштиту Градске управе града Београда (у даљем тексту Секретаријат), да је разговарао са секретарком Љ. Ј. и координаторком за превентивну здравствену заштиту (докторка

медицине). Наведено је и да лекарка која је координаторка за превентивну здравствену заштиту, није др Ш. како је у притужби наведено, већ др З. Б., као и да се њени одговори нису односили на постојање било каквих проблема везаних за реализацију поступака јавних набавки намирница за исхрану деце, јер та област не припада радним задацима координатора за превентивну здравствену заштиту у Секретаријату;

- да је насупрот томе, у присуству К. и приликом сваког доласка, координаторка за превентивну здравствену заштиту остваривала телефонску комуникацију са запосленима у ПУ „Б. Б.“ – П., и то главним нутриционистом, и да је захтевала проналазак најповољнијег начина за решавање наведеног проблема;
- да се заједничким договором дошло до решења које је подразумевало да се данима када јеловник садржи оброк који дете не може да конзумира из централне (производне) кухиње у вртићу „С.“, достављају веће количине намирница за исхрану које М. може да конзумира и које су на располагању кухињском особљу, а тај систем је на снази и сада. Такође, током првих неколико разговора, В. К. је инсистирао да се детету омогући било која врста намирница, чак само хлеб, уколико не постоје друге могућности и да ће М. надокнадити оброк у кућним условима. Без обзира на такву изјаву, из Секретаријата је инсистирало да се у вртићу обезбеде све намирнице које дете може да конзумира, чему је присуствовао и подносилац притужбе;
- да је В. К. и сâм истакао да је при упису М. у вртић био упознат с тиме да установа није у могућности да припрема посебне оброке за дете и да је у складу са ставовима референтних здравствених институција, у оваквим и сличним ситуацијама, родитељима омогућено да донесу у вртић оброк спремљен у кућним условима, и то данима када се у вртићу припремају оброци који садрже млеко - Секретаријату је достављена медицинска документација која указује на постојање кожних промена код детета М. К. услед конзумирања млека, али не и документација која указује на постојање нутритивне алергије М. и А. на јаја;
- да је породица К. прихватила наведену могућност, а „мама детета“ је припремала потребне оброке у првих пар месеци, међутим, по исказу самог В. К., она се убрзо „уморила“, због чега су започели са захтевима за припрему комплетних obroка за дете у самој предшколској установи;
- да је Програм превентивне здравствене заштите у предшколским установама, чији је један сегмент исхрана деце у вртићима, регулисан законима и прописима из области здравства и просвете (Закон о здравственој заштити, Закон о заштити становништва од заразних болести, Закон о санитарном надзору, Закон о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе, Закон о основама система образовања и васпитања), као и низом правилника који ближе уређују област овој делатности (Правилник о превентивној здравственој заштити и стручној спреми здравствених радника у предшколским установама);

- да контролу спровођења превентивне здравствене заштите, укључујући и исхрану деце, у београдским вртићима обављају стручне службе Градског завода за јавно здравље Београд. Контрола исхране деце и оцена квалитета obroка подразумева: увид у организацију исхране и услова за припрему и дистрибуцију obroка, сезонску анализу недељних јеловника са аутоматском обрадом податка из пратећих магацинских листа, микробиолошке прегледе узорака намирница и брисева узетих из свих производних и дистрибутивних кухиња, хемијско-броматолошке анализе узорака целодневних obroка састављених од доручка, ручка и ужине, статистичку обраду резултата лабораторијских испитивања, пружање стручно-методолошке помоћи у раду предшколских установа и Секретаријата, консултативно-едукативне послове у смислу израде стручних мишљења о питањима из области исхране и хигијене, а контролу санитарно-хигијенских услова у вртићима врше санитарна инспекција Министарства здравља, ветеринарске инспекције и виши санитарни техничари Одељења за санитарно-хигијенски надзор Секретаријата, који се свакодневно налазе у вртићима;
- да државне предшколске установе у Београду припадају мрежи васпитно-образовних установа, а не мрежи здравствених установа, да самостално припремају оброке деци у складу са Правилником о нормативу друштвене исхране у установама за децу, и обезбеђују исхрану прилагођену узрасту и дужини боравка и која треба да задовољи 70-75% дневних нутритивних потреба. Правилником је регулисано планирање obroка у колективном боравку, у циљу омогућавања правилног психофизичког развоја деце без пропратних обољења као што су болести исхране (нутритивне алергије, дијабетес, целијакија) и друге, односно, Правилник подразумева колективну исхрану здраве деце. Имајући у виду да у београдским вртићима услуге користи око 60.000 деце предшколског узраста, а у складу са постојећим капацитетима којима располаже, у предшколским установама на територији града Београда не постоје услови за припрему индивидуалне дијето терапије. Такав став су Секретаријату предочиле стручне службе Градског завода за јавно здравље Београд;
- да у свим предшколским установама на територији града Београда од 2004. године, исхрану деце планирају нутриционисти, да они припремају јеловник, а не запослени у Секретаријату. Нутриционисти сваке предшколске установе припремају јеловник за наступајућу недељу (пет радних дана) и постављају га на огласну таблу сваког вртића крајем недеље, како би родитељи могли да сазнају који су obroци намењени за исхрану деце за наредну недељу;
- да се набавка намирница врши у складу са листом за набавку намирница коју једном годишње разматра и усваја Комисија за праћење, контролу и унапређење и исхрану у предшколским установама коју је формирао Секретаријат. Комисију чине само два члана из Секретаријата, који имају улогу техничке помоћи при изради листе, а стручну улогу у одабиру намирница и утврђивању норматива у складу са узрастом деце

и законским прописима имају чланови комисије: нутриционисти из предшколских установа и лекари из Градског завода за јавно здравље Београд. Листа садржи стандардне нормативе сваке намирнице према узрасту деце, асортиман и месечне количине намирница потребних за сваку предшколску установу. У планирању исхране деце у предшколским установама у Београду „успешно се примењује програм за обрачун садржаја и састава децијих оброка на персоналном рачунару“ израђен у Градском заводу за јавно здравље Београд. У 2012. години листа се састојала од седам група са укупно 124 намирнице у максималним месечним количинама потребним за сваку предшколску установу. У складу са овом листом, предшколске установе самостално набављају хлеб, млеко и млечне производе, јаја, месо и свеже поврће и воће, док остале набавке спроводи Секретаријат;

- да се промене организације и начина спровођења Превентивне здравствене заштите и исхране, не могу мењати одлукама или ставовима из Секретаријата, већ искључиво у складу са законским прописима и стручним мишљењима референтних здравствених институција. Секретаријат је због присуства деце са хроничним незаразним обољењима у колективном смештају, посебно имајући у виду децу са нутритивним алергијама, дијабетесом, целијакијом и др., затражио мишљење референтних здравствених институција о начину организације исхране у вртићима за наведену популациону групу, имајући у виду капацитете којима предшколске установе располажу и услове у којима обављају своју делатност. Градском заводу за јавно здравље у Београду, први такав допис упућен је 2003, затим 2011. и 2012. зависно од врсте обољења детета;
- да је, у жељи да породицама са децом која имају здравствени проблем и захтевају дијететски режим исхране и деци која из верских или других нездравствених разлога (вегетаријанство и остали облици алтернативне исхране) не конзумирају све намирнице, помогне максимално, Секретаријат иницирао изналажење решења код референтних здравствених институција. Резултат те иницијативе је стручни став који је заузео Градски завод за јавно здравље Београд, да би овакве захтеве требало да разматра стручна комисија у предшколској установи, како би се донела одлука о најповољнијем начину на који ће се деци током боравка у колективу обезбеђивати индивидуални оброци. Имајући у виду специфичности постојећих услова у погледу простора, опреме, кадрова, односно расположивих капацитета за припрему и дистрибуцију хране у предшколским установама у Београду, омогућено је родитељима да храну припремљену у кућним условима донесу у вртић, с обзиром на то да не постоје услови за припрему индивидуалне дијететске терапије у предшколским установама, и обезбеђени су адекватни хигијенски услови за чување хране (фрижидер, храна мора да буде у затвореним, адекватно обележеним судовима, на засебној полици у фрижидеру и др.) Овакав приступ у припреми оброка односи се на све предшколске установе у Београду;

- да Правилник о условима и начину остваривања права на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације прописује и могућност да деца која имају здравствене проблеме типа нутритивних алергија, дијабетеса, целијакије и др., тешких обољења, остварују право на регресирање трошкова боравка у предшколској установи у висини од 10%, односно 20% у зависности од врсте обољења, те се на тај начин смањују трошкови плаћања кориснику предшколске установе, јер такво дете не може да користи све намирнице;
- да је В. К., при првом сусрету, упознат са наведеним чињеницама усменим и писменим путем. У београдским вртићима чије услуге користи око 60.000 деце предшколског узраста, бораве и деца са тешким обољењима (срчана обољења, целијакија, инсулин зависни дијабетес, епилепсија, неуромишићне дистрофије, урођене аномалије, малигна обољења). Захваљујући сарадњи са референтним здравственим установама њима је омогућено да приме терапију током боравка у вртићу и да се не осећају различито у односу на здраву децу, њима је омогућено да се осећају као и остали здрави вршњаци у групи којој припадају;

1.7. У изјашњењу Градског завода за јавно здравље Београд је наведено:

- да је Завод здравствена установа која спроводи превентивне здравствене активности у државним предшколским установама на територији града Београда, а у складу са уговором закљученим са Секретаријатом за образовање и деčју заштиту Градске управе Београда;
- да се тим уговором Завод обавезао на: системску контролу исхране деце, спровођење Програма превентивне здравствене заштите деце, Програма васпитања за здравље деце „Здрав вртић“ и здравствене (санитарне) прегледе лица под здравственим надзором запослених у предшколским установама;
- да у домену системске контроле исхране деце у предшколским установама, послови Завода обухватају: контролу микробиолошке исправности намирница и брисева са циљем смањења епидемиолошких ризика, праћења поштовања основних хигијенских захтева при раду са храном, уочавање пропуста и предлагање мера за отклањање уочених пропуста; одређивање нутритивних и енергентских вредности дневних деčјих оброка на основу садржаја беланчевина, масти, угљених хидрата и укупне енергетске вредности састављених од доручка, ручка и ужине, прописаних у Правилнику о нормативу друштвене исхране деце у установама за децу; анализу недељних јеловника и рачунске обраде података из пратећих магацинских листа о броју присутне деце и евиденције о требованим количинама намирница у објектима, ради оцене планирања исхране;
- да у оквиру активности везаних за предшколске установе, Завод као стручна установа, има и консултативно-едукативну улогу (по потреби пружа стручну помоћ кроз давање стручних мишљења, по захтеву

Секретаријата за образовање и деčју заштиту, предшколским установама код постојања сумње у здравствену исправност или квалитет намирница са циљем заштите здравља деце);

- да је исхрана деце у предшколским установама креирана у складу са Правилником о нормативу друштвене исхране деце у установама за децу. Она је организована на принципима колективне исхране, што подразумева планирање према просечним нутритивним и енергетским потребама и узрасту детета, уз поштовање одговарајуће структуре деçјег оброка, који у складу са нормативом мора да обухвати намирнице из свих седам група, а једна од обавезних група је: млеко и млечни производи;
- да свака предшколска установа организује исхрану деце самостално, у оквиру сопствених капацитета, тако да се припрема оброка врши у различитим условима. Планирање јеловника, усклађивање калоријских вредности са потребама узраста деце, као и рецептуре за припремање оброка су у стручној надлежности виших дијететичара, нутрициониста запослених у предшколским установама;
- да се припрема оброка углавном врши у централним кухињама, а затим дистрибуира у објекте предшколских установа, које дистрибуирају оброке деци, када нема услова за припрему оброка. Често се из само једне централне кухиње свакодневно храном снабдевају сви објекти (вртићи и јасле) у оквиру једне предшколске установе (једна општина), што је случај и у ПУ „Б. Б.“;
- да препоруке Завода нису обавезујуће и да се примењују у складу са могућностима и одлукама појединачних предшколских установа;
- да је Завод дао препоруку предшколским установама о забрани доношења хране за децу од куће, као једне од превентивних против епидемијских мера. Ова Препорука дата је јер у јаслама и вртићима бораве деца најмлађег узраста која у здравственом погледу чине најосетљивији део популације када се има у виду да су епидемиолошки и други здравствени ризици већи у колективу него у породичној средини;
- да имајући у виду све већи број деце са посебним захтевима у исхрани (знатан број деце са различитим врстама нутритивних алергија, глутенска ентеропатија, дијабетес, верски разлози), становиште Завода је да би захтеве у вези са организовањем исхране за децу која не конзумирају одређену врсту намирница требало да разматрају стручне комисије на нивоу предшколских установа, како би се за сваки конкретан случај донела одлука о најповољнијем начину на који би се деци током боравка у колективу обезбеђивали индивидуални оброци;
- да у циљу обезбеђивања несметаног боравка деце са специфичним захтевима у исхрани у вртићима, када не постоји могућност да се у оквиру колективне исхране организоване у предшколској установи обезбеде одговарајући специфични оброци без ризика по здравље и угрожавање правилног раста и развоја детета, стручњаци Завода дали су препоруку

да се направи стручно-оправдано изузеће у вези са забраном доношења obroka припремљених код куће, односно да се родитељима дозволи доношење индивидуалних obroka, у договору са нутриционистом;

- да је са свим наведеним В. К. упознат у непосредном разговору са запосленима у Градском заводу за јавно здравље Београд.

2. ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

2.1. Увидом у извештај лекара специјалисте утврђено је да је М. К. алергичан на протеине крављег млека, а да је А. К. имао рану алергијску реакцију на беланце због чега му је препоручена исхрана без беланаца, пилећег белог меса и смањивање количине пшеничног брашна.

2.2. На основу навода из притужбе и изјашњења може се констатовати да није спорно да ПУ „Б. Б.“ обезбеђује obroke за децу која немају алергије или друге дијето терапије, али да не обезбеђује obroke за децу која имају исте или сличне проблеме као М. и А. К.

2.3. Утврђено је и да је ПУ „Б. Б.“, у току једног временског периода, достављала одређене намирнице у објекат „С.“, које су служене А. и М. К. у ситуацијама када су допремљени obroci садржали намирнице на које су они алергични.

2.4. Није спорна ни чињеница да је В. К. у више наврата од ПУ „Б. Б.“, Секретаријата и Завода тражио начин за решавање проблема исхране М. и А. К. за време њиховог боравка у вртићу.

3. МОТИВИ И РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ МИШЉЕЊА

3.1. Повереница је имала у виду наводе из притужбе, изјашњења и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Правни оквир

(...)

Анализа навода из изјашњења и доказа достављених уз притужбу

3.10. Потребно је утврдити у чијој надлежности је обезбеђивање obroka за децу у вртићима, имајући у виду чињеницу да се В. К. обратио ПУ „Б. Б.“ са захтевом да М. и А. за време њиховог боравка у вртићу буде обезбеђена исхрана која одговара њиховом здравственом стању, односно да obroci не садрже намирнице на које су деца алергична. С обзиром на то да В. К. у контакту са ПУ „Б. Б.“ није могао да обезбеди obroke који одговарају здравственом стању дечака, обратио се Секретаријату за образовање и васпитање града Београда и Градском заводу за јавно здравље Београд.

3.11. Повереница констатује да се међу пословима које обавља Завод за јавно здравље Београд по питању превентивно-здравствене активности

у предшколским установама не налази и посао организације исхране деце у предшколским установама, већ да свака предшколска установа то чини самостално. Из изјашњења Завода за јавно здравље утврђено је да су планирање јеловника, усклађивање калоријских вредности са потребама узраста деце, као и рецептуре за припремање obroka у стручној надлежности виших дијететичара нутрициониста запослених у предшколским установама. Имајући то у виду, као и то да Завод нема надлежности у погледу организације исхране у предшколским установама, Повереница је става да **Завод за јавно здравље није дискриминаторно поступао према М. и А. К.**

3.12. У току поступка није утврђено да је В. К. приликом прве посете Секретаријату за образовање и деčју заштиту града Београда, поред градске секретарке Љ. Ј. разговарао и са др Ш., с обзиром на то да није недвосмислено утврђено ко је трећа особа која је присуствовала разговору. Подносилац притужбе је навео да је била присутна нутриционисткиња др Ш., док је у изјашњењу на притужбу истакнуто да је лекарка која је координаторка за превентивну здравствену заштиту др З. Б., а не др Ш. За одлучивање у овом предмету није од пресудног значаја која лекарка је изјавила „да је систем такав какав јесте и да га није могуће прилагодити деци са алергијама“, али је неопходно указати да је оваква изјава запосленог у органу управе забрањивајућа јер указује на неприхватање и неразумевање различитости, посебно у ситуацијама када се елементарне потребе (као што је исхрана) задовољавају на другачији начин од уобичајеног. Повереница указује да ниједан систем не стагнира у времену, већ да се временом мења и напредује, а те промене су најчешће резултат наших свесних и циљаних активности. Међутим, системи се временом мењају када ми то не желимо, када нам је потребно време да промене прихватимо, као и када његове промене нису последица наших свесних активности. Право на слободу од дискриминације би у потпуности било обесмишљено уколико би се прихватили овакви ставови.

3.13. У односу на послове које обавља Секретаријат за образовање и деčју заштиту, може се закључити да у те послове не спадају послови планирања исхране деце, односно, припрема јеловника предшколских установа. Секретаријат прати и обезбеђује контролу исхране и превентивне здравствене заштите у предшколским установама, али исхрану деце планирају нутриционисти предшколских установа. Секретаријат је формирао Комисију за праћење, контролу и унапређење исхране у предшколским установама која једном годишње разматра и усваја листу за набавку намирница. Иако се у овој комисији налазе и представници Секретаријата, њихова улога је пружање техничке помоћи, док стручну улогу у одабиру намирница имају нутриционисти из предшколских установа и лекари из Завода за јавно здравље. Повереница констатује да **Секретаријат за образовање и деčју заштиту није дискриминаторно поступао према М. и А. К.**

3.14. Потребно је утврдити да ли је ПУ „Б. Б.“ необезбеђивањем исхране која одговара здравственом стању М. и А. К. дискриминаторно поступила према њима.

3.15. Суштина захтева који је подносилац притужбе поднео против ПУ „Б. Б.“ јесте да се М. и А. К. за време боравка у вртићу, поред васпитно образовног рада, превентивне здравствене заштите и правилне неге, обезбеди и исхрана која одговара њиховом здравственом стању. Повереница сматра да је **захтев оправдан и разуман**, имајући у виду да је исхрана деце једна од делатности која се остварује у предшколским установама и да је саставни део уговора који родитељи потписују са предшколском установом.

3.16. Повереница указује да је потребно имати у виду да за разлику од непосредне дискриминације, код које је на први поглед видљиво да је разликовање, односно, довођење у неповољнији положај засновано непосредно на личном својству, код посредне дискриминације ово разликовање није увек очигледно (чл. 6. и 7. Закона о забрани дискриминације). Наиме, концепт посредне дискриминације заснива се на идеји да према лицима која се налазе у различитој позицији, треба поступати различито, у мери у којој је то нужно да би им се омогућио једнак приступ друштвеним добрима и једнаке могућности за уживање права и слобода. У складу са тим, приликом прописивања правила, постављања критеријума и/или услова који важе за све, треба узети у обзир позицију коју одређене групе лица имају због неких својих личних својстава. Ако би се то занемарило, онда би то правило, критеријум и/или услов било дискриминаторно, јер у односу на неке групе производи изразито неповољније дејство. Дакле, код посредне дискриминације се **наизглед неутрално правило** примењује једнако према свима, али се због једнаке примене правила одређено лице или група лица, на основу неког њиховог личног својства, стављају у неповољнији положај, у односу на све друге који то својство немају.

3.17. Да би се у конкретном случају испитало да ли су М. и А. К. посредно дискриминисани тиме што им у вртићу није обезбеђена исхрана у складу са њиховим здравственим стањем (нутритивним алергијама), потребно је размотрити да ли се они, као деца са специфичним захтевима у вези са исхраном, налазе у битно различитој ситуацији у односу на осталу децу, која такве захтеве немају. Исхрана у вртићима је организована тако да одговара потребама деце широке популације, с обзиром да је највећи број деце у предшколским установама без посебних захтева у исхрани, што значи да могу да конзумирају све оброке који им се обезбеђују у овим установама. М. и А. К. имају нутритивне алергије због којих нису у могућности да конзумирају све врсте намирница, па нису ни у могућности да за време боравка у вртићу конзумирају оброке који су припремљени за децу која немају нутритивне алергије. Из свега произилази да су М. и А. К. деца са специфичним захтевима у исхрани, односно, да се налазе у **битно различитој ситуацији** у односу на осталу децу која те захтеве немају.

3.18. Неопходно је утврдити које правило се примењује приликом организовања исхране у предшколској установи и како се примењено правило одражава на М. и А. К., односно, какве су последице примене правила. Утврђено да је колективна исхрана у установама за децу организована на начин који одговара потребама деце широке популације, да је исхрана иста за сву децу, као и да се оброци не припремају индивидуализовано за децу која нису у могућности да конзумирају све намирнице. Ово је потврђено и у изјашњењима на притужбу,

тако што је у сваком појединачном изјашњењу истакнуто да се у предшколским установама обезбеђује „колективна исхрана здраве деце“. Може се закључити да је колективна исхрана која се обезбеђује у предшколским установама иста за сву децу, односно, у питању је правило које важи за сву децу. Повереница указује да управо **примена овог правила, које је једнако за све**, производи изразито негативне последице на М. и А. К., као и на сву другу децу која се налазе у истој или сличној ситуацији као они.

3.19. Кључно питање је да ли је у предшколским установама допуштено да деца са нутритивним алергијама буду у погледу исхране третирана једнако као и деца која немају посебне захтеве у исхрани. **Једнак третман оних који се налазе у неједнаком положају није допуштен**, изузев ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (чл. 7. Закона о забрани дискриминације).

3.20. Подносилац притужбе је, чињеницама које је навео и доказима које је приложио, дискриминацију учинио вероватним, па на ПУ „Б. Б.“ лежи **терет доказивања** да у конкретном случају није дошло до дискриминације (чл. 45. Закона о забрани дискриминације). С обзиром на то да је у питању **посредна дискриминација**, ПУ треба да докаже **да постоји објективно и разумно оправдање за једнак третман** деце у исхрани, упркос томе што нека имају специфичне захтеве у погледу исхране, а то значи доказивање: 1) да се једнаким третманом остварује **законит циљ**, и 2) да су **средства** за постизање тога циља **примерена и нужна**.

3.21. Иако у изјашњењу ПУ „Б. Б.“ није изричито наведено који су циљ настојали да постигну једнаким третманом све деце у погледу исхране, може се узети да је ПУ настојала да поштује Правилник о нормативу друштвене исхране деце у установама за децу, па се може узети да такво њено **поступање има законити циљ**.

3.22. Кад је у питању **примереност и нужност средстава** која су употребљена за постизање циља, потребно је проценити **да ли се конкретни циљ** уопште **могао**, или се у највећој мери могао **остварити и на други начин**, који би био повољнији за М. и А. К. (чл. 7. Закона о забрани дискриминације). Анализа прописа којим је регулисана исхрана деце у предшколским установама показује да исхрана деце која из здравствених или било којих других нездравствених разлога не могу да конзумирају одређене намирнице, није посебно регулисана. Правилником о нормативу друштвене исхране у установама за децу није искључено да се деци која нису у могућности да конзумирају све врсте намирница обезбеди одговарајућа исхрана у складу са њиховим захтевима у исхрани. Такав начин исхране се може организовати и предшколске установе су **дужне да узму у обзир различитост деце** која предшколску установу похађају, укључујући и специфичности у исхрани. ПУ указује на тешкоће у припремању хране и наводи да су капацитети централне кухиње предвиђени за упола мањи број деце у односу на број деце која похађају ПУ, али се ова околност **не може сматрати оправданим разлогом** због којег се не обезбеђује исхрана, у складу са специфичним захтевима, деци која из здравствених или било којих других

нездравствених разлога не могу да конзумирају одређене намирнице.

3.23. Повереница је става да **нема објективног и разумног оправдања** да се не обезбеди посебан јеловник за децу са специфичним захтевима у исхрани. Правилник о нормативу друштвене исхране у установама за децу регулише исхрану која обухвата намирнице из свих седам група, међу којима је и група млеко и млечни производи. Иако исхрана у складу са овим правилником одговара највећем броју деце, она се не може применити на децу са специфичним захтевима у исхрани, јер њихове потребе не могу бити на овај начин задовољене. ПУ „Б. Б.“ је могла да оствари циљ поступањем у складу са Правилником о нормативу друштвене исхране у установама за децу, примењујући га на децу која могу да конзумирају све намирнице, али то не искључује могућност да се организује посебна исхрана за М. и А. К. у складу са њиховим здравственим стањем. Поступајући на тај начин, ПУ „Б. Б.“ не би прекршила прописе, односно, не би поступала супротно одредбама Правилника о нормативу друштвене исхране у установама за децу. Предшколска установа има нутриционисте, који у складу са својим знањима и образовањем, имају могућности да за М. и А. К. припреме јеловник на којем би се нашли оброци који садрже намирнице које они могу да једу.

3.24. Повереница је мишљења да је неприхватљиво да се у предшколским установама, деци која су под посебним режимом исхране, испоручује иста храна као и деци која немају специфичне захтеве у вези са исхраном. Имајући све ове чињенице у виду, евидентно је да су М. и А. К. **посредно дискриминисани**, јер предшколска установа није обезбедила исхрану у складу са њиховим здравственим стањем, већ је обезбеђивала исту храну за сву децу, без уважавања специфичне ситуације у којој се они налазе.

4. МИШЉЕЊЕ

Предшколска установа „Б. Б.“ из Б. није обезбедила М. и А. К. исхрану у складу са њиховим здравственим стањем за време боравка у вртићу, чиме је **прекршила одредбе Закона о забрани дискриминације**.

5. ПРЕПОРУКА

Повереница за заштиту равноправности, на основу чл. 33. ст. 1. тач. 1. Закона о забрани дискриминације, препоручује ПУ „Б. Б.“ у Б. да:

5.1. Предузме све неопходне радње и мере како би М. и А. К., као и свој осталој деци која бораве у вртићима ПУ „Б. Б.“, обезбедила исхрану у складу са њиховим здравственим стањем.

5.2. Убудуће води рачуна да у оквиру својих редовних послова и активности не крши одредбе Закона о забрани дискриминације, односно **да се суздржи од неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања и пропуштања (искључивања, ограничавања или давања првенства), у односу на лица или**

групе лица, које се заснива на неком личном својству.

Потребно је да ПУ „Б. Б.“ обавести Повереницу о планираним мерама у циљу спровођења ове препоруке, у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком.

Уколико ПУ „Б. Б.“ у Б. не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да ово решење не спроведе, Повереница за заштиту равноправности може о томе обавестити јавност преко средстава јавног информисања и на други погодан начин (чл. 40. Закона о забрани дискриминације).

ПОВРЕДА НАЧЕЛА ЈЕДНАКИХ ПРАВА И ОБАВЕЗА

Препорука Скупштини града Јагодина за уклањање дискриминаторних услова за остваривање права на финансијску помоћ (дел. бр. 431/2011 датум: 12. 4. 2011)

Поступајући у оквиру надлежности да прати спровођење закона који се тичу забране дискриминације и препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности (чл. 33. т. 7. и 9. Закона о забрани дискриминације), поводом усвајања Одлуке о финансијској помоћи брачним паровима, Скупштине града Јагодине од 23. 12. 2010. Повереница за заштиту равноправности даје

ПРЕПОРУКУ

Скупштина града Јагодине **уклониће из Одлуке о финансијској помоћи брачним паровима услове којима је повређено начело једнакости** ускраћивањем права на финансијску помоћ појединим категоријама грађана и грађанки Јагодине на основу њихових личних својстава, и то онима: који су склопили ванбрачну заједницу, који нису рођени у Јагодини, који пре закључења брака имају децу из ванбрачних заједница и онима који су пре закључења брака били у ванбрачној заједници.

Образложење

Скупштина града Јагодине донела је Одлуку о финансијској помоћи брачним паровима којом је предвиђено да се после закључења брака супружницима исплати, на равне делове, једнократна помоћ у износу од 3000 EUR у динарској противвредности.

Чланом 2. Одлуке прописани су следећи услови за добијање помоћи:

- да се ради о првом браку супружника (чл. 2. ст. 1. Одлуке)
- да је барем један од супружника старији од 38 година,
- да је један од супружника рођен на територији града Јагодина, односно да десет година непрекидно живи на територији града Јагодина пре ступања на снагу Одлуке, (чл. 2 ст. 1. т. 1 Одлуке),
- да пре закључења овог брака супружници немају деце из ванбрачних заједница (чл. 2. ст. 1. т. 4 Одлуке),
- да пре закључења брака супружници нису били у ванбрачној заједници (чл. 2. ст. 1 т. 4 Одлуке),
- закључени брак мора трајати најмање пет година и у том периоду супружници морају имати исту адресу становања (чл. 2. ст. 1. т. 2. Одлуке),
- из ове заједнице у периоду од пет година мора бити рођено барем једно дете (чл. 2. став 1. тачка 3. Одлуке).

Имајући у виду садржину Одлуке и услове који су њоме постављени, Повереница је спровела поступак да би испитала да ли је Одлука у складу са Законом о забрани дискриминације.

Повереница је упутила председнику Скупштине града Јагодина допис са захтевом да се изјасни о следећим околностима: из којих разлога је право на једнократну новчану помоћ признато само брачним паровима, а не и ванбрачним партнерима; зашто је право на једнократну новчану помоћ признато супружницима под условом да је један од њих старији од 38 година; зашто је право на једнократну новчану помоћ признато под условом да један од супружника рођен на територији града Јагодина и да 10 година непрекидно живи на територији града Јагодина пре ступања на снагу Одлуке; из којих разлога право на једнократну новчану помоћ није признато супружницима који пре закључења брака имају децу из ванбрачних заједница; из којих разлога право на једнократну новчану помоћ није признато супружницима који су пре закључења брака били у ванбрачној заједници; на којим прописима је заснована одредба чл. 4. Одлуке, којим се предвиђа контрола постојања брачне заједнице и подношење извештаја о „стању брачне заједнице“, на основу увида стечених обиласком супружника и прибављањем извештаја од стране председника савета месних заједница и шефова месних канцеларија Градске управа са територији на којој живе супружници; шта обухвата појам „стање брачне заједнице“, употребљен у чл. 4. ст. 2. Одлуке; према којим критеријумима ће брачни парови враћати добијени износ за случај престанка брачне заједнице, односно неиспуњења услова предвиђених одлуком.

Повереница је примила тражено изјашњење, у коме су објашњени циљеви и мотиви Одлуке и дати одговори на постављена питања.

(...)

Да би се испитало да ли је Одлуком повређено начело једнаких права и обавеза, потребно је размотрити: 1) да ли је **циљ** који се постиже овом мером **допуштен и оправдан**, 2) да ли се **циљ** (или циљеви) могу **постићи прописаном мером**, односно да ли постоји **сразмера између предузетих мера и циљева** који се том мером остварују, те 3) да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се појединим категоријама грађанки/грађана **ускрате права** овом мером.

Кад је у питању **допуштеност и оправданост циља**, у образложењу одлуке и у изјашњењу које је Повереници достављено, наводе се разлози за доношење одлуке: финансијска помоћ паровима који желе да закључе брак, брига за побољшање материјалног положаја грађана, допринос повећању natalитета, посебно у сеоским срединама у којима постоји већи број нежења и неудатих девојака, званично закључивање бракова, формирање породица, спречавање пропадања и гашења села, као и спречавање гашења сеоских и градских породица.

Скупштина града Јагодина овлашћена је да доноси одлуке којима унапређује социјалну сигурност грађана и има право да из буџета града издваја средства за заштиту социјалног положаја угрожених грађана, да утврђује правила за расподелу тих средстава и да их расподељује у складу са законом. То право се ни на који начин не доводи у питање. Скупштина града Јагодине има право да подстиче natalитет и да доноси мере за стимулисање рађања на својој територији, или на деловима територије које карактеришу „удаљене и забачене сеоске средине“, што се не може довести у питање. Спремност да се властитом иницијативом и средствима допринесе решавању проблема, макар се то ограничавало само на територију једног града или општине је позитиван пример на који се могу угледати друге локалне самоуправе. У том делу, доношење одлуке је **оправдано и разумљиво**.

Спорно је да ли је „званично закључивање бракова“ **циљ који се оправдано може подстицати** јавним средствима. Устав Србије (чл. 29) обезбеђује посебну заштиту породици и браку па би то могло бити основ за доношење мере којима се подстиче ступање у брак. Устав Србије изједначава ванбрачну и брачну заједницу (чл. 62, ст. 5), а Закон о забрани дискриминације изричито забрањује дискриминацију по том основу. По ставу Уставног суда Србије, уставотворац је изједначавањем ванбрачних и брачних заједница дао предност садржини (елементи потребни за настанак заједнице) у односу на форму (начин закључења брака). Законом се штити и подстиче трајна заједница живота мушкарца и жене између којих не постоје трајне сметње, а не форма те заједнице. Имајући у виду изнете аргументе, подстицање „званичног закључивања бракова“ **не може се сматрати оправданим циљем** доношења ове Одлуке.

Да би се испитало да ли је усвајањем Одлуке о финансијској помоћи породице дошло до **повреде начела једнакости**, анализиран је сваки од постављених услова. Циљ анализе је да се утврди **постоји ли сразмера између предузетих мера и постављених циљева**, односно постоји ли **објективно и разумно оправдање** да се појединим категоријама грађанки/грађана **ускрате права** предвиђена овом мером.

Разлог због кога је право на финансијску помоћ признато само лицима која закључују брак, а не и лицима која заснивају ванбрачне заједнице је, према наводима Скупштине града Јагодина „лака доказивост брака (извод из матичне књиге) и непостојање евиденције о ванбрачним заједницама“. Овај аргумент је неприхватљив јер евентуалне тешкоће у доказивању ванбрачне заједнице **нису оправдан разлог** за ускраћивање права на финансијску помоћ лицима која се опредељују за склапање ванбрачне заједнице. Ако је циљ доношења Одлуке повећавање наталитета, поставља се питање зашто није предвиђено да се новчана помоћ додељује по рођењу детета, без обзира на то да ли је рођено у браку или ван брака, већ се она условљава закључењем брака.

Кад су у питању разлози због којих је право на финансијску помоћ признато само паровима код којих је барем један члан старији од 38 година, у изјашњењу се наводи да је овај услов постављен због тога што се желело да се што већи број старијих од 38 година одлучи да склопи брак, при чему се ова одлука нарочито односи на удаљене и забачене сеоске средине где постоји већи број „старијих момака“ и „неудатих девојака“ које Скупштина града Јагодина жели да стимулише на склапање брака „како би се спречило гашење сеоских и градских породица“. Наведени разлози **се могу прихватити** јер се може претпоставити да је Скупштина града Јагодине ову групу грађанки/грађана привилеговала имајући у виду расположива средства и брижљиво прикупљене податке о старосној структури становништва, привилегујући на основу тога управо оне који су старији од 38 година, а још нису засновали породицу, за које је оценила да их посебном мером треба додатно стимулисати да то учине.

У погледу разлога због којих је право на финансијску помоћ признато под условом да је један од супружника рођен на територији града Јагодине и да 10 година непрекидно живи у Јагодини пре ступања на снагу Одлуке, наведено је да су ови услови одређени зато што се желело пружање помоћи социјално угроженом становништву. Нејасно је како се овај циљ остварује, јер се Одлуком не предвиђа провера социјалног стања, нити је социјална угроженост предвиђена као критеријум за додељивање финансијске помоћи. С друге стране, наводи се да су ови услови постављени како би се спречиле злоупотребе „досељавањем“ из других градова и општина, као и да се ради о средствима из буџета града, те да је оправдано да се дају грађанима Јагодине. Наведеним разлозима **може се оправдати** услов који се тиче десетогодишњег непрекидног живота у Јагодини.

Нема објективног и разумног оправдања да се право на добијање финансијске помоћи ускрати супружницима од којих ниједан није рођен у Јагодини јер је место рођења случајност.

Услов за добијање финансијске помоћи који се огледа у томе да супружници немају ванбрачну децу, образложен је тиме да је „повод за доношење Одлуке о финансијској помоћи брачним паровима повећање наталитета и званично закључење бракова, а тежња локалне самоуправе је да се спречи даље пропадање и гашење села закључивањем оваквих брачних заједница“. Ови **разлози нису прихватљиви** јер околност да један или оба супружника имају ванбрачну

децу није сметња да се оствари крајњи циљ ради којег је Одлука донета, а то је повећање наталитета.

Кад је реч о разлозима због којих је право на финансијску помоћ признато супружницима под условом да нису били у ванбрачној заједници, они су образложени потребом да се елиминишу они који би, руковођени „погрешним“ мотивима (добивањем финансијске помоћи) закључили брак јер, да су њихови мотиви аутентични и „поштени“, они би већ били у браку. Овакво оправдање се **не може прихватити** јер противречи циљу који се наводи. Ако се материјална помоћ даје како би се стимулисало закључивање бракова, онда би закључење брака оних који већ јесу у ванбрачним заједницама требало стимулисати и наградити. Треба указати на непринципијелни став у вези са доказивањем испуњености овог услова (да пре склапања брака супружници нису били у ванбрачним заједници). Ако се ова чињеница може доказати, онда се може доказати и постојање ванбрачне заједнице, што додатно потврђује да су неприхватљиви разлози због којих се право на финансијску помоћ признаје само лицима која закључују брак, а не и лицима која заснивају ванбрачне заједнице.

Сагледавајући аргументе којима су у изјашњењу Скупштине града Јагодине правдани услови за добијање финансијске помоћи, евидентно је да **није било оправданих и разумних разлога да се на основу личних својстава ставе у неравноправан положај** лица која су склопила ванбрачну заједницу у односу на лица која су склопила брачну заједницу, лица која су рођена у другим местима у односу на лица која су рођена у Јагодини, лица која имају децу из ванбрачне заједнице са лицима која такву децу немају, као и лица која су била у ванбрачној заједници у односу на лица која нису била у таквој заједници. **Различит третман ових категорија грађана/грађанки, којима је на основу њихових личних својстава ускраћено право које се даје другим лицима у истој ситуацији, нема објективно и разумно оправдање.**

Због услова који су утврђени Одлуком о финансијској помоћи брачним паровима, право на добијање финансијске помоћи неоправдано је ускраћено појединим категоријама грађана и грађанки, и то: онима који су склопили ванбрачну заједницу, онима који нису рођени у Јагодини, онима који пре закључења брака имају децу из ванбрачних заједница, као и онима који су пре закључења брака били у ванбрачној заједници.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница за заштиту равноправности, сагласно чл. 33. т. 7. и 9. Закона о забрани дискриминације, упућује препоруку Скупштини града Јагодина ради предузимања радњи којима ће се **отклонити повреда начела једнакости** у односу на оне категорије грађана/грађанки којима је неоправдано ускраћено право на финансијску помоћ на основу њихових личних својстава.

**Притужба М. П. против СО Сврљиг због дискриминације на основу
брачног статуса и места пребивалишта (дел. бр. 791 датум: 11. 6. 2012)**

Поступајући у оквиру надлежности да прима и разматра притужбе због повреда одредаба Закона о забрани дискриминације, даје мишљења и препоруке и изриче законом утврђење мере (чл. 33. ст. 1. т. 1. Закона), поводом притужбе М. П. из С. против Скупштине општине Сврљиг, Повереница за заштиту равноправности доноси

МИШЉЕЊЕ

Скупштина општине Сврљиг донела је Одлуку о финансирању брачних парова 15. септембра 2011, којом је прописано право брачних парова на једнократну финансијску помоћ која се исплаћује супружницима на равне делове после закључења брака, и то у износу од 100.000 динара, а за супружнике који живе на селу у износу од 150.000 динара. Овом одлуком Скупштина општине Сврљиг **повредила је начело једнаких права и обавеза, чиме је извршила дискриминацију** појединих категорија грађана и грађанки општине Сврљиг **на основу њихових личних својстава – места пребивалишта и брачног статуса**, забрањену чланом 8. Закона о забрани дискриминације. Повереница за заштиту равноправности даје Скупштини општине Сврљиг

ПРЕПОРУКУ

1. Скупштина општине Сврљиг **измениће Одлуку** о финансирању брачних парова, тако што ће **уклонити услове којима је повређено начело једнакости** ускраћивањем права на финансијску помоћ, односно, ускраћивањем дела ове помоћи појединим категоријама грађана и грађанки општине Сврљиг на основу њихових личних својстава, и то онима:

- а) који су склопили ванбрачну заједницу
- б) који не живе на селу.

2. Скупштина општине Сврљиг обавестиће Повереницу о мерама које ће предузети у циљу поступања по препоруци, у року од 30 дана од дана пријема мишљења и препоруке.

Образложење

Повереница је примила притужбу М. П. из С. против Скупштине општине Сврљиг, због дискриминације на основу места пребивалишта. У притужби се наводи да су Одлуком о финансирању брачних парова од 15. септембра 2011. године дискриминисани брачни парови који живе у граду у односу на брачне парове који живе на селу, тако што је прописано да се једнократна новчана помоћ у износу од 100.000 динара исплаћује супружницима на равне делове после закључења брака, а супружницима на селу 150.000 динара. Уз притужбу је достављена и Одлука о финансирању брачних парова.

У циљу утврђивања правно релевантних чињеница и околности упућен је захтев Ј. Т. председници Скупштине општине Сврљиг, да се изјасни о основаности притужбе, имајући у виду наводе подносиоце притужбе, као и антидискриминационе прописе, па је затражено изјашњење на следеће околности:

- из којих разлога се једнократна новчана помоћ исплаћује у износу од 150.000 динара супружницима на селу, а у износу од 100.000 динара супружницима који не живе на селу;
- из којих разлога је право на једнократну новчану помоћ признато само брачним паровима, а не и ванбрачним партнерима;
- из којих разлога су супружници дужни да врате добијени износ са припадајућом каматом, уколико дође до престанка брачне заједнице, ако је из такве брачне заједнице рођено дете;
- на којим прописима је заснована одредба чл. 4. Одлуке о финансирању брачних парова, којом се прописује контрола постојања брачне заједнице и подношења извештаја о „стању брачне заједнице“, као и објашњење шта обухвата појам „стање брачне заједнице“, употребљен у чл. 4. ст. 2.

Ј. Т. председница Скупштине општине Сврљиг, доставила је изјашњење у којем се наводи следеће:

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

Уз изјашњење је достављен и извод из матичне књиге венчаних М. П. за матично подручје С.

Повереница је анализирала наводе у притужби и изјашњењу, Одлуку о финансирању брачних парова и релевантне правне прописе у области заштите од дискриминације.

Скупштина општине Сврљиг донела је Одлуку о финансирању брачних парова. Одредбом чл. 1. ст. 2. Одлуке прописано је да се једнократна новчана помоћ у износу од 100.000 динара исплаћује супружницима на равне делове после закључења брака, а супружницима на селу 150.000 динара.

Чланом 2. ст. 1. т. 2. прописано је да закључени брак мора да траје најмање пет година, а т. 3. истог члана прописано да се из овакве брачне заједнице, у периоду од пет година мора родити најмање једно дете. Одредбом чл. 5. прописано је да су супружници дужни да врате добијени износ са припадајућом каматом уколико дође до престанка брачне заједнице, а да су од враћања средстава изузети супружници који из здравствених разлога не могу имати потомство, као и у случају смрти једног од супружника.

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

Услови за остваривање права на финансијску помоћ су следећи:

1. да супружници имају пребивалиште на територији општине Сврљиг у тренутку закључења брака;

2. да закључени брак траје најмање пет година да и у том периоду супружници морају имати исту адресу;

3. да се из овакве брачне заједнице у периоду од пет година мора родити најмање једно дете;

4. да један од супружника мора имати пребивалиште на територији општине Сврљиг најмање шест месеци пре закључења брака, као и пет година након закључења брака.

Скупштина општине Сврљиг у изјашњењу није одговорила на питање из којих разлога се једнократна новчану помоћ исплаћује у износу од 150.000 динара супружницима на селу, а у износу од 100.000 динара супружницима који не живе на селу, као ни на друга питања постављена у захтеву за изјашњење на притужбу.

(...)

Да би се испитало да ли је одлуком Скупштине општине Сврљиг **повређено начело једнаких права и обавеза**, потребно је размотрити:

1) да ли је **циљ** који се постиже овом мером **допуштен и оправдан**,

2) да ли се **циљ** (или циљеви) **могу постићи прописаном мером**, односно, **да ли постоји сразмера између предузетих мера и циљева** који се том мером остварују, те

3) да ли постоји **објективно и разумно оправдање** да се појединим становницима општине Сврљиг (који не живе на селу) исплати једнократна помоћ у мањем износу него другим становницима општине Сврљиг (који живе на селу), односно, да се појединим категоријама грађана и грађанки ускрати право на ову помоћ (онима који су склопили ванбрачну заједницу).

Одредбом чл. 1. Одлуке о финансирању брачних парова прописано је да се једнократна помоћ даје у „циљу повећања наталитета“. У изјашњењу Скупштине

општине Сврљиг наведено је да је одлука донета „у циљу повећања наталитета и у духу кампање која се води на нивоу целе Србије ради спречавања беле куге“ и да је „општина Сврљиг веома разуђена и старачка општина“, те да су одлуком желели да измене такво стање.

Међутим, чл. 1. Одлуке о финансирању брачних парова прописано је да се једнократна помоћ даје супружницима после закључења брака, уз услов да за пет година заједнице мора бити рођено најмање једно дете, а чл. 5. прописано је да су супружници дужни да врате добијени износ са припадајућом каматом уколико дође до престанка брачне заједнице (изузети су супружници који из здравствених разлога не могу имати потомство или у случају смрти једног супружника). Анализом ових одредаба може се закључити да није релевантно колико деце се роди у брачној заједници, јер се финансијска помоћ даје после закључења брака, уз услов да брак мора да траје најмање пет година. Тумачењем назива одлуке може се закључити да је финансијска помоћ усмерена на брачне парове, односно, да јој је циљ промовисање склапања бракова, а не повећање наталитета, јер би се финансијска помоћ која је усмерена на повећавање наталитета давала по рођењу детета, без обзира на то да ли је дете рођено у брачној или ванбрачној заједници, а такође се не би тражио повраћај средстава, уколико брачна заједница престане. Подстицање рађања деце могло се постићи одлуком о новчаној помоћи за свако дете рођено на територији општине Сврљиг, односно, за друго, треће или свако наредно дете, а не постављањем услова да у браку мора да буде рођено најмање једно дете. Повереница указује да за борбу против беле куге није од значаја да ли је дете рођено у брачној или ванбрачној заједници ни да ли је заједница опстала пет или више година. Из анализе произлази да **се циљ који је прописан Одлуком о финансирању брачних парова (повећање наталитета), разликује од циља који се у реалности остварује применом одлуке** (подстицање закључења брачних заједница иостанак у брачној заједници након остваривања циља дефинисаног одлуком – рађања детета).

Скупштина општине Сврљиг има право да подстиче наталитет и да доноси мере за стимулисање рађања на читавој територији или на деловима територије, имајући у виду наводе из изјашњења да је општина Сврљиг „разуђена“. Спремност да се властитом иницијативом и средствима допринесе решавању проблема, макар се то решење ограничавало само на територију једног града или општине, је позитиван пример на који се могу угледати друге локалне самоуправе. У том делу, доношење одлуке је сасвим **оправдано и разумљиво**. Јединица локалне самоуправе има право и обавезу да средствима свог буџета помогне грађанима и грађанкама заједнице, у зависности од могућности и потреба, али та обавеза подразумева да правила о додељивању финансијске помоћи (услови, начин и поступак) буду правно обликована у складу са законским прописима, укључујући и прописе о забрани сваког облика дискриминације по било ком личном својству.

Анализа постојања **сразмере између предузете мере** (једнократна финансијска помоћ) и **циља који се жели постићи** (повећање наталитета), показала је да се давањем помоћи супружницима по закључењу брака заправо подстиче заснивање брачних заједница, насупрот ванбрачних заједница, а не

повећање наталитета, јер се помоћ добија после закључења брака, а не после рођења детета.

Потребно је анализирати да ли је заснивање брачних заједница (званично закључивање бракова) **циљ који се оправдано може подстицати јавним средствима**. Устав Србије (чл. 29) обезбеђује посебну заштиту породици и браку на коме се она заснива, па би се то могло узети као основ за доношење мера којима се подстиче ступање у брак. Устав Србије изједначава ванбрачну и брачну заједницу (чл. 62. ст. 5), а Закон о забрани дискриминације изричито забрањује било какву дискриминацију по том основу. Треба имати у виду и ставове Уставног суда Србије. По ставу Уставног суда, уставотворац је изједначавајући ванбрачну и брачну заједницу, дао предност садржини (елементи потребни за настанак заједнице), у односу на форму (начин закључења брака). Оно што се законом штити и подстиче је трајна заједница живота мушкарца и жене између којих не постоје трајне сметње, а не форма те заједнице. Имајући у виду изнете аргументе, подстицање заснивања брачних заједница **не може се сматрати оправданим циљем**, имајући у виду да је то циљ који се Одлуком о финансирању брачних парова постиже.

Скупштина општине Сврљиг у изјашњењу није одговорила на питање из којих разлога се једнократна новчана помоћ исплаћује у износу од 150.000 динара супружницима на селу, а у износу од 100.000 динара супружницима који не живе на селу. Није одговорила ни на додатна питања у вези са појединим одредбама Одлуке о финансирању брачних парова и коришћеним терминима. Иако није дато објашњење из којих разлога се већи износ новчане помоћи даје супружницима на селу у односу на супружнике који не живе на селу, могло би се претпоставити да је живот у сеоској средини мање привлачан младим људима и да би циљ могао бити задржавање супружника у сеоском подручју, имајући у виду наводе из изјашњења да је општина Сврљиг „разуђена и старачка општина“. Међутим, у Одлуци о финансирању брачних парова није постављен услов да супружници остану да живе на селу, већ су услови трајање брачне заједнице, рођење једног детета и заједничка адреса (на територији општине Сврљиг) током пет година. Ни један од ових услова није повезан са животом на селу, већ се може испунити и животом ван сеоског подручја. Одлука да се супружницима који живе на селу додели виши износ новчане помоћи, могла би да се третира као посебна мера, али како Скупштина општине Сврљиг у свом изјашњењу није изнела ниједан аргумент којим би оправдала одлуку да се супружницима са села додели већа новчана помоћ, претпоставка да је у питању посебна мера нема поткрепљење, односно, ни у Одлуци о финансирању помоћи брачних парова, ни у изјашњењу Скупштине општине Сврљиг, не постоје аргументи који на то указују.

Повереница констатује да **нема оправданог разлога за прављење разлике између грађана/грађанки који су склопили брак и оних који су склопили ванбрачну заједницу, као и између супружника који живе на селу и оних који не живе на селу**. Одлуком о финансирању брачних парова Скупштине општине Сврљиг повређено је начело једнакости тиме што је **без објективног и разумног оправдања** грађанима/грађанкама општине Сврљиг који су склопили

ванбрачну заједницу ускраћено право на ову помоћ у односу на оне који су склопили брак, као и тиме што су **без објективног и разумног оправдања** у погледу висине једнократне финансијске помоћи **привилеговани супружници који живе на селу** у односу на оне који не живе на селу јер се оваквом мером не постиже циљ прописан Одлуком о финансирању брачних парова (повећања наталитета), **нити постоји сразмера** између **предузете мере** (једнократна финансијска помоћ) и **циља** који се мером остварује.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе, Повереница је дала мишљење и препоруку Скупштини општине Сврљиг, ради предузимања мера у циљу отклањања последица дискриминације.

Ако Скупштина општине Сврљиг не поступи по препоруци у року од 30 дана, биће донето решење о изрицању мере опомене, против којег није допуштена жалба, а за случај да се ово решење не спроведе, Повереница ће о томе обавестити јавност преко средстава јавног информисања и на други погодан начин (чл. 40. Закона о забрани дискриминације).

Препорука мера Градској управи града Београда поводом издавања уверења о слободном брачном стању особама хомосексуалне оријентације
дел. бр. 021-02-54/2013-02 датум: 27. 9. 2013.

ГРАДСКА УПРАВА ГРАДА БЕОГРАДА СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА УПРАВУ

Поштовани господине ...

Организација за лезбејска људска права Л. из Београда спровела је ситуационо тестирање дискриминације у београдским градским општинама, у периоду од марта до децембра 2012. године, са циљем да представнице ове организације непосредно провере примену правила о забрани дискриминације, како би се утврдило да ли надлежни органи општина издају уверење о слободном брачном стању истополно оријентисаним особама које желе да склопе брак/ партнерство ван Србије, у земљама у којима постоји ова могућност.

На основу извештаја организације Л., поднетог у складу са чл. 46. ст. 4. Закона о забрани дискриминације, утврђено је да поједине надлежне службе општина, односно, одељења за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права, која су у саставу Секретаријата за управу Градске управе града Београда не третирају поједнако истополно сексуално оријентисане особе и хетеросексуалне особе у погледу остваривања права на издавање уверења о слободном брачном стању тако што матичари/матичарке у појединим општинама одбијају да издају уверења о слободном брачном стању истополно оријентисаним особама које желе да закључе брак у иностранству. Као разлог одбијања издавања овог уверења наводи се неуставност таквог уверења, односно, непостојање могућности да се у Србији склопи истополни брак, а лице које захтева издавање овог уверења службена лица поучавају о томе да по праву Републике Србије, брак склопљен са особом истог пола пред иностраним

органом не би производио никакво правно дејство у Републици Србији, нити би могао бити уписан у матичну књигу венчаних.

Из оваквог поступања матичара/матичарке може се закључити да је њихов став да је за издавање уверења о слободном брачном стању потребно испунити све услове за склапање пуноважног брака прописане домаћим прописима. Овакав став потврђује и чињеница да се на интернет презентацијама појединих београдских градских општина, на којима се налазе обавештења о документацији која је потребна за издавање уверења, налази и посебна напомена да се уверење издаје „уз оверену изјаву да не постоје сметње за закључење брака“.

Имајући ово у виду, слободна сам да укажем да је евидентно да је **реч о погрешном тумачењу законских прописа**, које резултира дискриминаторним поступањем.

Уверење о слободном брачном стању је јавна исправа која служи као доказ којим се потврђује да је конкретна особа, у складу са националним прописима, слободног брачног стања, а овај податак се утврђује на основу података садржаних у матичним књигама (чл. 80. ст. 1. Закона о матичним књигама). Особа која жели да закључи брак у иностранству, у складу са страним прописима, може тражити уверење о слободном брачном стању, без навођења да ли намерава да склопи хетеросексуални или истополни брак, а орган надлежан за послове вођења матичних књига дужан је да изда ово уверење ако утврди да је конкретна особа слободног брачног стања.

Иако су тачна тврђења матичара/матичарке да истополни брак не би био признат у Републици Србији, с обзиром на то да је Уставом Републике Србије и Породичним законом прописано да се брак закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене, односно, да је брак лица истог пола ништав, ова чињеница је ирелевантна када је у питању издавање уверења о слободном брачном стању. Разлог томе лежи у чињеници да се странка обраћа надлежној служби ради издавања уверења о слободном брачном стању, а не за давање информација о могућности признавања истополног брака закљученог у иностранству.

Околност да истополни брак, који би евентуално био склопљен у иностранству, према домаћим прописима не би био признат у Републици Србији, **не може бити оправдање** да се домаћим држављанима ускраћује издавање уверења о слободном брачном стању. Иако је прописима Републике Србије забрањено да се пред надлежним домаћим органима склапају истополни бракови, овим прописима домаћим држављанима није забрањено да у иностранству склапају истополне бракове. Сагласно томе, **не постоји објективно оправдање** да надлежни државни орган на било који начин ускрати издавање уверења о слободном брачном стању особи која жели да закључи истополни брак или неки други облик регистроване истополне заједнице у иностранству, у складу са прописима који важе у конкретної држави, без обзира на то што, према важећем домаћем законодавству (још увек) не постоје услови за признање истополног брака, односно, регистроване истополне заједнице у Републици Србији.

Поред тога, одредбом чл. 80. Закона о матичним књигама је прописано да се на основу матичних књига издају уверења која садрже поједине податке уписане у матичне књиге или поједине чињенице о личном стању грађана које произлазе из тих података, док се према чл. 81. изводи из матичних књига и уверења издају на основу података садржаних у изворнику матичне књиге. Према тач. 115. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига, уверење које се издаје мора да садржи само податке који су уписани у матичну књигу, односно чињенице о личном стању грађана које произлазе из података уписаних у матичну књигу до времена издавања уверења. У Обрасцу бр. 9. који је одштампан уз наведено упутство, једини додатни податак, поред података који се односе на подносиоца/подносиоцељу захтева и података уписаних у матичну књигу, односи се на сврху издавања уверења, што је логично, с обзиром на то да се ради о типском обрасцу за сва уверења која се издају на основу података из матичних књига. Имајући у виду ове прописе, потпуно је нејасно како се развила пракса да матичари/матичарке од подносилаца/подносиоцељу захтева за издавање уверења о слободном брачном стању уопште траже податке о будућем супружнику.

Указујем и на чињеницу да поједине општине на својим интернет презентацијама имају и обавештење о документацији која је потребна за издавање уверења о слободном брачном стању, где је, између осталог, наведено да је потребно доставити фотокопију пасоша или извод из матичне књиге рођених на интернационалном обрасцу за будућег супружника. Нејасно је из којих се разлога ови подаци траже, с обзиром на то да се они не могу унети у уверење о слободном брачном стању, имајући у виду претходно цитиране прописе. Потребно је имати у виду да свако ко је уписан у матичну књигу рођених има право на издавање уверења о слободном брачном стању, уколико се у таквом стању налази, уз плаћање прописане таксе, без обзира на разлог због којег му је уверење потребно.

Може се поставити и питање да ли је допуштено сâмо тражење података од подносиоца/подносиоцељу захтева за издавање оваквог уверења о особи са којом намерава да склопи брак (односно други облик регистрованог партнерства у земљама које овај облик заједништва познају и за чију је пуноважност слободно брачно стање услов) имајући у виду основно људско право на приватност. Ова анализа није могла да буде извршена јер повреде других права до којих је евентуално дошло у конкретном случају не спадају у надлежност Повереника за заштиту равноправности.

Желим да укажем на то да је овакав став матичара/матичарки узрокован сексуалном оријентацијом лица која траже издавање уверења јер се свакако не би понашали на описани начин да уверење о слободном брачном стању тражи особа која жели да склопи хетеросексуални брак у иностранству. Такво поступање дискриминише особе које желе да заснују истополни брак или регистровано партнерство у државама које познају овај облик заједништва, у односу на особе које желе да закључе хетеросексуални брак у иностранству, и то на основу њиховог личног својства - сексуалне оријентације.

Устав Републике Србије, забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости, психичког или физичког инвалидитета. Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена Законом о забрани дискриминације, где је дискриминација дефинисана као свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе лица, као и чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу и чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Чланом 6. Закона о забрани дискриминације је прописано да непосредна дискриминација постоји ако се лице или група лица због његовог односно њиховог личног својства у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем стављају или су стављени у неповољнији положај, или би могли бити стављени у неповољнији положај. Одредбама чл. 15-27. Закона о забрани дискриминације дефинисани су посебни случајеви дискриминације. Према чл. 17. дискриминација у пружању јавних услуга постоји ако правно или физичко лице, у оквиру своје делатности, односно занимања, на основу личног својства лица или групе лица, одбије пружање услуге, за пружање услуге тражи испуњење услова који се не траже од других лица или групе, односно ако у пружању услуга неоправдано омогући првенство другом лицу или групи лица. Поред осталог, чл. 21. прописано је да свако има право да се изјасни о својој сексуалној оријентацији, а дискриминаторско поступање због таквог изјашњавања је забрањено.

Према Закону о забрани дискриминације, тестер (добровољни испитивач дискриминације) је лице које се свесно изложило дискриминаторном поступању у намери да у конкретном случају непосредно провери примену правила о забрани дискриминације. (чл. 46. ст. 3). С обзиром на то да у судском и у другим поступцима доказивање дискриминације стандардним доказним средствима често не даје задовољавајуће резултате, законом је успостављен посебан метод добровољног испитивања дискриминације (ситуационог тестирања), који олакшава доказивање дискриминације. Ситуационо тестирање користи се са циљем да се дискриминација утврди „на лицу места“, како би се доказало неједнако (неповољније) третирање лица или групе лица засновано на неком личном својству, односно, како би се учиниле видљивим дискриминаторне праксе. Овај метод/механизам омогућава откривање дискриминације која је често „прикривена“ и правда се различитим изговорима (нпр. када се испред дискотеке појаве Роми, забрањује им се улазак уз образложење да нема места или им се тражи чланска карта или резервација која се не тражи другима). Ситуационо тестирање је посебан механизам који подразумева креирање

одређене ситуације, у којој је особа (потенцијални дискриминатор) доведена у позицију да може да се понаша/поступа дискриминаторно без бојазни да је неко посматра, а тестери су они који се излажу поступању потенцијалног дискриминатора и проверавају да ли се он у датој ситуацији дискриминаторно понаша. Ситуациона тестирања имају велики потенцијал за ојачавање доказа дискриминаторног поступања у појединачним случајевима, а користе се и за подизање свести јавности и за развој јавних политика. Према чл. 46. ст. 4. Закона о забрани дискриминације, лице које намерава да спроведе ситуационо тестирање дужно је да обавести Повереника за заштиту равноправности о намераваној радњи, осим ако околности то не дозвољавају, као и да о предузетој радњи извести Повереника у писаном облику.

Указујем и на општепознату чињеницу да су особе хомосексуалне оријентације једна од маргинализованих и стигматизованих друштвених група и свакодневно се сусрећу са бројним претњама, узнемиравањем и другим проблемима. **Сматрам** да сви друштвени актери морају да пруже подршку и предузму све мере, у оквиру својих надлежности, како би ове особе на равноправној основи уживале сва права која су грађанима и грађанкама Србије гарантована, без дискриминације, као и да предузму адекватне мере против свих оних који својим поступцима крше антидискриминационе прописе.

Због тога очекујем да ћете искористити своја законска овлашћења и обезбедити да надлежне службе београдских градских општина (одељења за лична стања грађана, вођење матичних књига и изборна права) издају уверења о слободном брачном стању свим особама које затраже уверење и испуњавају услове за издавање уверења, без обзира на разлог због којег је уверење затражено, као и да у оквиру обављања послова из своје надлежности поступају у складу са антидискриминационим прописима.

Прилог бр. 3 - Изводи из Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом – тешки облици дискриминације

Тешки облици дискриминације

Члан 9

Посебно је забрањено и кажњиво:

1. изазивање и подстицање неравноправности или нетрпељивости према особама са инвалидитетом;
2. пропагирање или смишљено вршење дискриминације од стране органа јавне власти у поступку пред тим органом, путем јавних гласила, у политичком животу, приликом пружања јавних услуга, у области радних односа, образовања, културе, спорта и сл.

Дискриминација у поступцима пред органом јавне власти

Члан 11 став 3

Посебно тежак облик дискриминације због инвалидности јесте узнемиравање, вређање и омаловажавање особа са инвалидитетом од стране носилаца јавних функција и лица запослених у органима јавне власти у току поступка остваривања права особа са инвалидитетом, због њене инвалидности.

Дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина

Члан 15

Посебно тежак облик дискриминације због инвалидности јесте узнемиравање, вређање и омаловажавање особа са инвалидитетом - корисника услуге због њене инвалидности, када те радње врши лице које непосредно пружа услугу или њему надређено лице.

Дискриминација у вези са здравственим услугама

Члан 17

(1) Посебно тежак случај дискриминације због инвалидности јесте свака дискриминација особа са инвалидитетом приликом пружања здравствених услуга.

(2) Дискриминацијом особа са инвалидитетом приликом пружања здравствених услуга сматра се:

1. одбијање да се пружи здравствена услуга особи са инвалидитетом због њене инвалидности;

2. постављање посебних услова за пружање здравствених услуга особама са инвалидитетом ако ти услови нису оправдани медицинским разлозима;
3. одбијање постављања дијагнозе и ускраћивање одговарајућих информација о тренутном здравственом стању, предузетим или намераваним мерама лечења и рехабилитације особи са инвалидитетом због њене инвалидности;
4. свако узнемиравање, вређање или омаловажавање особе са инвалидитетом у току боравка у здравственој установи због њене инвалидности.

Дискриминација у вези са васпитањем и образовањем

Члан 20

Посебно тежак облик дискриминације због инвалидности јесте узнемиравање, вређање и омаловажавање инвалидног детета предшколског узраста, ученика, односно студента због његове инвалидности, када те радње врши васпитач, наставник или друго лице запослено у васпитној, односно образовној установи.

Дискриминација у вези са запошљавањем и радним односом

Члан 26

Посебно тежак облик дискриминације због инвалидности јесте узнемиравање, вређање и омаловажавање запосленог са инвалидитетом од стране послодавца, односно непосредно надређеног лица у радном процесу, због његове инвалидности.

Дискриминација у вези са превозом

Члан 29

Посебно тежак облик дискриминације због инвалидности представља узнемиравање, вређање и омаловажавање путника са инвалидитетом у току путовања од стране посаде превозног средства, због његове инвалидности.

Прилог бр. 4 - Изводи из Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом – посебни облици дискриминације

Дискриминација у поступцима пред органом јавне власти

Члан 11

(1) Орган јавне власти не сме својом радњом или пропуштањем вршити дискриминацију особа са инвалидитетом.

(2) Дискриминација особа са инвалидитетом од стране органа јавне власти обухвата:

1. ускраћивање права особи са инвалидитетом, ако се ово право у истим околностима признаје особама без инвалидитета;
2. постављање посебних услова за остваривање права особи са инвалидитетом, осим ако такве услове не оправдавају разлози опште, личне и имовинске безбедности, које орган јавне власти мора посебно назначити;
3. ускраћивање права у оквиру дискреционог овлашћења, ако је до ускраћивања дошло због инвалидности подносиоца захтева;
4. вођење поступка остваривања права особа са инвалидитетом на начин који фактички онемогућује или знатно отежава остварење права.

Дискриминација у вези са удружењима

Члан 12

(1) Забрањена је дискриминација због инвалидности у удружењима.

(2) Дискриминација због инвалидности у удружењима обухвата:

1. одбијање захтева за учлањење у удружење особи са инвалидитетом због њене инвалидности;
2. постављање посебних услова за учлањење особа са инвалидитетом у удружење;
3. ускраћивање права особи са инвалидитетом да бира и буде бирана у органе управљања удружења;
4. постављање посебних услова за избор особа са инвалидитетом у органе управљања удружења.

Дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина

Члан 13

(1) Забрањена је дискриминација на основу инвалидности у погледу доступности услуга и приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама.

(2) Под услугом, у смислу овог закона, сматра се свака услуга коју, уз накнаду или без ње, правно или физичко лице пружа у оквиру своје делатности, односно трајног занимања.

(3) Под објектима у јавној употреби, у смислу овог закона, сматрају се: објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма или објекти који се користе за заштиту животне средине, заштиту од елементарних непогода и слично.

(4) Под јавним површинама, у смислу овог закона, сматрају се: паркови, зелене површине, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и слично.

(5) Дискриминација на основу инвалидности у погледу доступности услуга нарочито обухвата:

1. одбијање пружања услуга особи са инвалидитетом, осим ако би пружање услуге угрозило живот или здравље особе са инвалидитетом или другог лица;
2. пружање услуге особи са инвалидитетом под другачијим и неповољнијим условима од оних под којима се услуга пружа другим корисницима, осим ако би пружање услуге под редовним условима угрозило живот или здравље особе са инвалидитетом или другог лица;
3. одбијање да се изврши техничка адаптација објекта неопходна да би се услуга пружила кориснику са инвалидитетом.

Дискриминација у вези са васпитањем и образовањем

Члан 18

(1) Забрањена је дискриминација због инвалидности на свим нивоима васпитања и образовања.

(2) Дискриминација из става 1. овог члана обухвата:

1. ускраћивање пријема детета предшколског узраста, ученика, односно студента са инвалидитетом у васпитну односно образовну установу која одговара његовом претходно стеченом знању, односно образовним могућностима;

2. искључење из васпитне, односно образовне установе коју већ похађа дете предшколског узраста, ученик, односно студент са инвалидитетом из разлога

везаних за његову инвалидност;

3. постављање неинвалидности као посебног услова за пријем у васпитну односно образовну установу, укључујући подношење уверења о здравственом стању и претходну проверу психофизичких способности, осим ако је тај услов утврђен у складу са прописима којима се уређује област образовања.

Дискриминација у вези са запошљавањем и радним односом

Члан 21

(1) Забрањено је вршити дискриминацију због инвалидности у запошљавању и остваривању права из радног односа према:

1. особи са инвалидитетом која тражи запослење;
2. пратиоцу особе са инвалидитетом који тражи запослење;
3. запосленој особи са инвалидитетом;
4. запосленом пратиоцу особе са инвалидитетом.

(2) Под особом која тражи запослење, у смислу овог закона, сматра се особа уредно пријављена служби надлежној за запошљавање у складу са законом којим се уређује запошљавање.

(3) Под пратиоцем особе са инвалидитетом, у смислу овог закона, сматра се свако лице, без обзира на сродство, које живи у заједничком домаћинству са особом са инвалидитетом и трајно јој помаже у задовољавању свакодневних животних потреба без новчане или друге материјалне накнаде.

Члан 22

Дискриминацијом због инвалидности у запошљавању сматра се:

1. непримање у радни однос особе са инвалидитетом или пратиоца особе са инвалидитетом због инвалидности, односно због својства пратиоца особе са инвалидитетом;
2. постављање посебних здравствених услова за пријем у радни однос особе са инвалидитетом, осим ако су посебни здравствени услови за обављање одређених послова утврђени у складу са законом;
3. претходна провера психофизичких способности које нису у непосредној вези са пословима за које се заснива радни однос;
4. одбијање да се изврши техничка адаптација радног места која омогућује ефикасан рад особе са инвалидитетом, ако трошкови адаптације не падају на терет послодавца или нису несразмерни у односу на добит коју послодавац остварује запошљавањем особе са инвалидитетом.

Члан 24

Дискриминацијом због инвалидности у остваривању права из радног односа сматра се:

1. одређивање мање зараде због инвалидности запосленог, независно од радног учинка;
2. постављање посебних услова рада запосленом са инвалидитетом, ако ти услови непосредно не проистичу из захтева радног места;
3. постављање посебних услова запосленом са инвалидитетом за коришћење других права из радног односа која припадају сваком запосленом.

Дискриминација у вези са превозом

Члан 27

(1) Забрањено је вршити дискриминацију због инвалидности у превозу у свим гранама саобраћаја.

(2) Дискриминацијом из става 1. овог члана сматра се:

1. одбијање да се превезе путник са инвалидитетом;
2. одбијање посаде превозног средства да пружи физичку помоћ путнику са инвалидитетом ако без такве помоћи путник са инвалидитетом не може да користи превозничку услугу и ако се пружањем помоћи не угрожава безбедност саобраћаја;
3. утврђивање неповољнијих услова превоза за путнике са инвалидитетом, нарочито услова плаћања, осим у мери у којој су ти услови оправдани техничким захтевима или неопходним повећаним трошковима превоза путника са инвалидитетом.

Дискриминација у вези са брачним и породичним односима

Члан 30

(1) Забрањена је свака дискриминација у остваривању права из брачних и породичних односа због инвалидности.

(2) Дискриминацијом из става 1. овог члана сматра се:

1. ускраћивање права на брак особама са инвалидитетом;
2. постављање посебних услова за склапање брака особа са инвалидитетом; постављање посебних услова особама са инвалидитетом за вршење родитељског права.

Дискриминација удружења особа са инвалидитетом

Члан 31

Забрањен је сваки облик дискриминације удружења особа са инвалидитетом.

Прилог бр. 5 - Изводи из Закона о равноправности полова – дискриминација у појединим областима

Социјална заштита

Члан 23

Забрањена је дискриминација по основу пола приликом остваривања и уживања права из области социјалне заштите, без обзира на субјекте који организују и спроводе ову заштиту.

Образовање, култура, спорт

Члан 30

Образовне и научне установе као и установе за стручно оспособљавање не смеју вршити дискриминацију засновану на полу, нарочито у вези са:

1. условима за пријем и одбијање пријема у установу;
2. условима и могућностима приступа сталном образовању, укључујући све програме за образовање одраслих и програме функционалног описмењавања;
3. условима за искључење из процеса образовања, научног рада и стручног усавршавања;
4. начином пружања услуга и давања погодности и обавештења;
5. оценом знања и вредновањем постигнутих резултата;
6. условима за стицање стипендија и других врста помоћи за школовање и студије;
7. условима за избор или стицање звања, професионалног усмеравања, стручног усавршавања и стицања диплома;
8. условима за напредовање, доквалификацију и преквалификацију.

Учешће у међународној сарадњи

Члан 38

Сви имају једнако право да равноправно и без дискриминације учествују у међународној сарадњи која се остварује у оквиру спољне политике Републике Србије, а у складу са надлежностима Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и да буду представљени и учествују у раду међународних организација и институција.

Јавно информисање

Члан 41

Информација путем средстава јавног информисања не смеју садржавати нити подстицати на дискриминацију засновану на полу.

Одредбе става 1. овог члана односе се на све видове реклама и пропагандног материјала.

Прилог бр. 6 - Посебне мере у антидискриминационом законодавству

Закон о забрани дискриминације

Посебне мере

Члан 14

Не сматрају се дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају.

Закон о равноправности полова

Посебне мере

Члан 7

Не сматра се дискриминацијом ни повредом начела једнаких права и обавеза доношење посебних мера ради отклањања и спречавања неједнаког положаја жена и мушкараца и остваривања једнаких могућности полова.

Једнаке могућности

Члан 11 став 2

Не сматрају се дискриминацијом или повредом принципа једнаких могућности:

1. посебне мере за повећање запослености и могућности запошљавања мање заступљеног пола;
2. посебне мере за повећање учешћа мање заступљеног пола у стручном оспособљавању и обезбеђивању једнаких могућности за напредовање;
3. друге посебне мере, утврђене у складу са законом.

План мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова и извештај о спровођењу

Члан 13 став 1 и 2

Послодавац који има у радном односу више од 50 запослених на неодређено време дужан је да усвоји план мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова за сваку календарску годину, најкасније до 31 јануара.

Послодавац је дужан да сачини годишњи извештај о спровођењу плана мера из става 1. овог члана најкасније до 31 јануара текуће године за претходну годину.

Једнака доступност послова и положаја

Члан 14

Ако заступљеност мање заступљеног пола у свакој организационој јединици, на руководећим местима и у органима управљања и надзора износи мање од 30%, органи јавне власти су дужни да примене афирмативне мере у складу са Законом о државним службеницима и Законом о државној управи.

Стручно усавршавање и обука

Члан 19

У сваком циклусу стручног усавршавања или обуке послодавац води рачуна о томе да заступљеност полова одсликава у највећој могућој мери структуру запослених код послодавца, или у организационој јединици за коју се врши обука и о томе извештава у годишњем извештају из члана 13 став 2 овог закона.

Колективно преговарање

Члан 21

Синдикати и удружења послодаваца дужни су да, приликом образовања одбора за преговоре у складу са законом којим се уређује рад, обезбеде најмање 30% представника мање заступљеног пола, односно број представника мање заступљеног пола пропорционално учешћу тог пола у чланству у синдикатима и удружењима послодаваца.

Подстицање запошљавања

Члан 22

Организација надлежна за послове запошљавања обезбеђује једнаку доступност пословима и једнакост у поступку запошљавања оба пола.

Подстицање запошљавања и samozapoшљавања мање заступљеног пола није у супротности са начелом из става 1. овог члана.

Организација надлежна за послове запошљавања подстиче запошљавање и samozapoшљавање мање заступљеног пола укључивањем већег броја лица тог пола у поједине мере активне политике запошљавања.

Мерама активне политике запошљавања обезбеђују се: афирмација једнаких могућности на тржишту рада; каријерно вођење, професионално информисање, саветовање и индивидуални план запошљавања; додатно образовање и обуке; друге активности усмерене на подстицање samozapoшљавања и запошљавања мање заступљеног пола.

Социјална заштита

Члан 23 став 2

За побољшање материјалног положаја самохраних и незапослених родитеља издвајање буџетских средстава утврђује се на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Насиље у породици

Члан 29 став 2

Дискриминацијом се не сматрају посебне мере и програми намењени:

- 1) жртвама насиља у породици којима се обезбеђује социјална, правна и друга помоћ и накнада, у циљу заштите од насиља у породици и отклањања и ублажавања последица насиља;
- 2) збрињавању жртава насиља, у циљу спречавања насиља и остваривања њиховог права на живот без насиља (сигурне куће и др.);
- 3) извршиоцима насиља у породици, у циљу спречавања даљег насиља.

Равномерна заступљеност полова у управљачким телима јавних служби

Члан 32

Овлашћени предлагач предлаже најмање 30% представника мање заступљеног пола приликом именовања чланова управних и надзорних органа у јавним службама.

Посебне мере

Члан 33

У циљу обезбеђивања услова за напредовање и потпуније укључивање у процес образовања и професионалног усавршавања, органи јавне власти надлежни за образовање дужни су да предузимају посебне мере за укључивање у ове процесе ученика или група ученика који због своје културе, традиције и друштвено-економских услова рано напуштају школу.

Равноправност полова у спорту

Члан 34 став 1 и 3

Образовне установе дужне су да обезбеде једнаке услове за активно бављење спортом, независно од пола, и да предузимају мере подстицања физичког вежбања и спортских активности за девојчице и жене.

Спортске организације и удружења дужни су да обезбеде равноправну заступљеност полова у органима управљања тих организација и удружења.

Једнаке могућности политичког и другог деловања

Члан 35 став 2, 3 и 4

Политичке странке усвајају сваке четири године план деловања са посебним мерама за подстицање и унапређење равномерне заступљености жена и мушкараца у органима странке, и приликом предлагања кандидата за изборе посланика и одборника.

Синдикати и струковна удружења усвајају сваке четири године план деловања са посебним мерама за подстицање и унапређење равномерне заступљености жена и мушкараца у својим органима.

Политичке странке, синдикати и струковна удружења план деловања са посебним мерама објављују на својој званичној интернет презентацији, а политичке странке чији су кандидати изабрани за посланике, односно одборнике достављају и Одбору за равноправност полова у Народној скупштини Републике Србије.

Учешће у међународној сарадњи

Члан 38

Сви имају једнако право да равноправно и без дискриминације учествују у међународној сарадњи која се остварује у оквиру спољне политике Републике Србије, а у складу са надлежностима Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и да буду представљени и учествују у раду међународних организација и институција.

Приликом избора или именовања делегација које представљају Републику Србију, састав делегација обавезно мора да чини најмање 30% лица мање заступљеног пола, у складу са међународним стандардима.

Одредбе става 2. овог члана примењују се и на међународну сарадњу коју остварују аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у складу са Уставом и законима прописаних надлежности.

Закон о спречавају дискриминације особа са инвалидитетом

Посебне мере – шта се не сматра дискриминацијом

Члан 8

Не сматрају се повредом начела једнаких права и обавеза нити дискриминацијом:

1. одредбе закона, прописа, као ни одлуке или посебне мере донете у циљу побољшања положаја особа са инвалидитетом, чланова њихових породица и удружења особа са инвалидитетом, којима се пружа посебна подршка, неопходна за уживање и остваривање њихових права под истим условима под којима их уживају и остварују други;

2. доношење, односно задржавање постојећих аката и мера чији је циљ отклањање или поправљање неповољног положаја особа са инвалидитетом којима се пружа посебна подршка.

Дискриминација у вези са удружењима

Члан 12 став 3

Дискриминацијом због инвалидности не сматра се оснивање или деловање удружења особа са инвалидитетом и других облика њиховог самоорганизовања.

Дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина

Члан 14

Дискриминацијом у смислу овог закона не сматра се:

1. повећање цене услуге сразмерно повећаним трошковима, непосредно проистеклим из пружања услуге кориснику са инвалидитетом;
2. пружање услуга везаних за специфичне потребе неких корисника са инвалидитетом, или за специфичан начин задовољавања њихових општих потреба;
3. активност везана за отклањање постојећих и спречавање нових видова дискриминације због инвалидности.

Дискриминација у вези са васпитањем и брзовањем

Члан 19

Дискриминацијом у образовању због инвалидности не сматра се:

1. провера посебних склоности деце предшколског узраста, ученика и студената, односно кандидата за упис у васпитну односно образовну установу према одређеном наставном предмету или групи предмета, њихових уметничких склоности или облика посебне даровитости;
2. организација посебних облика наставе, односно васпитања за ученике, односно децу предшколског узраста, који због недовољних интелектуалних способности не могу да прате редовне наставне садржаје, као и упућивање ученика, односно деце предшколског узраста у те облике наставе, односно васпитања, ако се уписивање врши на основу акта надлежног органа којим је утврђена потреба за таквим обликом образовања ученика, односно детета предшколског узраста.

Дискриминација у вези са запошљавањем и радним односом

Члан 23

Дискриминацијом због инвалидности у запошљавању не сматра се:

1. избор кандидата без инвалидитета који је показао најбољи резултат на претходној провери психофизичких способности непосредно везаних за захтеве радног места;
2. предузимање подстицајних мера за брже запошљавање особа са инвалидитетом у складу са законом којим се уређује запошљавање особа са инвалидитетом.

Члан 25

Дискриминацијом због инвалидности у остваривању права из радног односа не сматра се награђивање запосленог према радном учинку.

Дискриминација у вези са превозом

Члан 28

Дискриминацијом због инвалидности у превозу не сматра се:

1. организовање превоза путника са инвалидитетом превозним средствима прилагођеним потребама тих путника;
2. организовање превоза путника са инвалидитетом уз повластице за превоз тих путника.

Дискриминација у вези са брачним и породичним односима

Члан 30 став 3

Дискриминацијом у вези са брачним и породичним односима због инвалидности не сматра се ускраћивање или ограничавање права које је у складу са законом којим се уређују брачни и породични односи.

Закон о заштити слобода и права националних мањина

Мере за обезбеђење равноправности

Члан 4

Органи власти у Савезној Републици Југославији могу у складу са Уставом и законом да доносе прописе, појединачне правне акте и да предузимају мере у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и припадника већинске нације.

Органи власти ће донети правне акте и предузети мере из става 1. овог члана у циљу поправљања положаја лица која припадају ромској националној мањини.

Прописи, појединачни правни акти и мере из става 1. овог члана се не могу сматрати актом дискриминације.

Избор и употреба личног имена

Члан 9

Припадници националних мањина имају право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и правопису припадника националне мањине.

Право из става 1. овог члана не искључује паралелан упис имена и по српском правопису и писму.

Право на употребу матерњег језика

Члан 10

Припадници националних мањина могу слободно употребљавати свој језик и писмо, приватно и јавно.

Службена употреба језика и писма

Члан 11

На територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина, њихов језик и писмо може бити у равноправној службеној употреби.

Јединица локалне самоуправе ће обавезно увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва.

У јединици локалне самоуправе где је у тренутку доношења овог закона језик националне мањине у службеној употреби, исти ће остати у службеној употреби.

Службена употреба језика националних мањина из става 1. овог члана подразумева нарочито: коришћење језика националних мањина у управном и судском поступку и вођење управног поступка и судског поступка на језику националне мањине, употребу језика националне мањине у комуникацији органа са јавним овлашћењима са грађанима; издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних и података на језицима националних мањина и прихватање тих исправа на тим језицима као пуноважних, употреба

језика на гласачким листићима и бирачком материјалу, употреба језика у раду представничких тела.

На територијама из става 2. овог члана, имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују се и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису.

Савезни закони и прописи се објављују и на језицима националних мањина, у складу са посебним правописом.

Припадници националних мањина чији број у укупном становништву Савезне Републике Југославије достиже најмање 2% према последњем попису становништва, могу се обратити савезним органима на свом језику и имају право да добију одговор на том језику.

Посланик у Савезној скупштини који припада националној мањини чији број у укупном становништву Савезне Републике Југославије достиже најмање 2% према последњем попису становништва има право да се обраћа Савезној скупштини на свом језику, што ће се ближе уредити пословницима већа Савезне скупштине.

Право на неговање културе и традиције

Члан 12

Изражавање, чување, неговање, развијање, преношење и јавно испољавање националне и етничке, културне, верске и језичке посебности као дела традиције грађана, националних мањина и њихових припадника је њихово неотуђиво индивидуално и колективно право.

У циљу очувања и развоја националне и етничке посебности, припадници националних мањина имају право да оснивају посебне културне, уметничке и научне установе, друштва и удружења у свим областима културног и уметничког живота.

Установе, друштва и удружења из претходног става самостални су у раду. Држава ће учествовати у финансирању тих друштава и удружења у складу са својим могућностима.

За подстицање и подршку установка, друштава и удружења из става 5. овог члана могу се оснивати посебне фондације.

Музеји, архиви и институције за заштиту споменика културе чији је оснивач држава, обезбедиће представљање и заштиту културно-историјског наслеђа националних мањина са своје територије. Представници националних савета ће учествовати у одлучивању о начину представљања културно-историјског наслеђа своје заједнице.

Школовање на матерњем језику

Члан 13

Припадници националних мањина имају право на васпитање и образовање на свом језику у институцијама предшколског, основног и средњег васпитања и образовања.

Уколико у тренутку доношења овог закона не постоји образовање на језику националне мањине у оквиру система јавног образовања за припаднике националне мањине из става 1. овог члана, држава је дужна створити услове за организовање образовања на језику националне мањине, а до тог времена обезбедити двојезичну наставу или изучавање језика националне мањине са елементима националне историје и културе за припаднике националне мањине.

За остваривање права из ст. 1. и 2. овог члана може се прописати одређени минималан број ученика, с тим да тај број може да буде мањи од минималног броја ученика који је законом прописан за обезбеђење одговарајућих облика наставе и образовања.

Образовање на језику националне мањине не искључује обавезно учење српског језика.

Програм наставе за потребе образовања из става 1. овог члана, у делу који се односи на национални садржај, у значајној мери ће садржати теме које се односе на историју, уметност и културу националне мањине.

У изради наставног плана за потребе наставе предмета који изражавају посебност националних мањина на језику националних мањина, двојезичне наставе и учења језика националних мањина са елементима националне културе из става 1. овог члана, обавезно учествују национални савети националне мањине.

План и програм рада у образовним установама и школама са наставом на српском језику, са циљем поспешивања толеранције према националним мањинама, треба да садржи градиво које садржи сазнања о историји, култури и положају националних мањина, те друге садржаје који поспешују међусобну толеранцију и суживот. На територијама где је језик националне мањине у службеној употреби план и програм у образовним установама и школама са српским наставним језиком треба да садрже могућност учења језика националне мањине.

Члан 14

За потребе образовања на језику националних мањина из члана 13. став 1. у оквиру вишег и високог образовања обезбедиће се катедре и факултети где ће се на језицима националних мањина, или двојезично, образовати васпитачи, учитељи и наставници језика националних мањина.

Поред вишег и високог образовања из претходног става овог члана, факултет ће организовати лекторат на језицима националних мањина, где ће

студенти припадници националних мањина моћи да савладају стручне термине и на језику националне мањине.

Поред обавеза из ст. 1. и 2. овог члана, држава ће помагати стручно оспособљавање и термилошко усавршавање наставника за потребе образовања из става 1. овог члана.

Држава ће поспешивати међународну сарадњу, са циљем да се омогући да припадници националних мањина студирају у иностранству на матерњем језику и да се тако стечене дипломе признају у складу са законом.

Члан 15

Припадници националних мањина имају право да оснују и одржавају приватне образовне установе, школе, или универзитет, где ће се образовање организовати на језицима националних мањина или двојезично, у складу са законом.

У финансирању образовања на језицима националних мањина могу учествовати и домаће и стране организације, фондације и приватна лица, у складу са законом.

У случају финансијске и друге донације из претходног става, држава ће обезбедити одређене олакшице или ослобађање од дажбина.

Употреба националних симбола

Члан 16 став 1, 2, 4 и 5

Припадници националних мањина имају право избора и употребе националних симбола и знамења.

Национални симбол и знамење не могу бити идентични са симболом и знамењем друге државе.

Симболи и знамења националних мањина се могу службено истицати током државних празника и празника националне мањине на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима на подручјима на којима је језик националне мањине у службеној употреби.

Уз знамења и симболе националне мањине, при службеној употреби из става 2. овог члана, обавезно се истичу знамења и симболи Савезне Републике Југославије, односно републике чланице.

Јавно обавештавање на језицима националних мањина

Члан 17 став 2 и 3

Држава ће у програмима радија и телевизије јавног сервиса обезбедити информативне, културне и образовне садржаје на језику националне мањине.

Припадници националних мањина имају право да оснивају и одржавају медије на свом језику.

Национални савети националних мањина

Члан 19 став 1 и 2

Припадници националних мањина могу изабрати националне савете (у даљем тексту: савет) ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе.

Савет представља националну мањину у области службене употребе језика, образовања, информисања на језику националне мањине и културе, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе из ових области.

Члан 21

Приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, води се рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручја органа или службе.

Прилог бр. 7 - Примери дискриминације по основу пола из праксе Европског суда за људска права и Европског суда правде¹⁰¹

Случај Defrenne v Sabena, C 43/75 [1976] ECR 455.

Госпођа Defrenne је у периоду од 1951. до 1968. године радила као стјуардеса за белгијску авиокомпанију Sabena. Радни однос је окончан 1968. када је госпођа напунила 40 година јер према уговору који је закључила са компанијом, жене не могу бити чланице посаде после четрдесете године живота. Такође, за време свог рада, гђа Defrenne је, као и остале стјуардесе, примала нижу плату од својих мушких колега, стјуарда. Гђа Defrenne је по престанку радног односа подигла три тужбе: 1) Тужила је Краљевину Белгију због дискриминације која постоји у пензијском систему ове земље (спор је познат под називом Defrenne I - Случај 80/70, Defrenne v Belgium State); 2) Тужила је и авиокомпанију Sabena, тражећи да јој се надокнади разлика у плати која је постојала између њене плате и плате њених мушких колега (Defrenne II - Случај 43/75, Defrenne v Societe Anonyme Belge de Navigation Aerienne Sabena); 3) Такође, тужила је авиокомпанију Sabena за надокнаду штете коју трпи због губитка примања након раскида радног односа (Defrenne III - Случај 149/77, Defrenne v Societe Anonyme Belge de Navigation Aerienne Sabena).

Поступци су покренути пред националним судом у Белгији и прослеђени на тумачење Европском суду правде (ЕСП).

Суд је одговорио на следећи начин: 1) У погледу случаја Defrenne I, Суд је нашао да се члан 119 Уговора о Европској економској заједници (УоЕЕЗ) не може применити на пензијске системе држава чланица (1979. године је усвојена директива којом је и област пензионих система подведена под принцип једнаког награђивања), те је стога одбацио ову тужбу. 2) У погледу тужбе против Sabena-е којом се тражи надокнада штете претрпљење раскидом радног односа (Defrenne III), суд је такође одбацио тужбу, образлажући да се чланом 119 регулишу само питања једнаког награђивања, о чему у овом случају очигледно није реч. 3) Трећу тужбу госпође Defrenne (Defrenne II), Суд је нашао основаном и управо је пресуда по овој тужби та која је довела до прекретнице.

Дакле, Суд је у погледу Defrenne II, водећи се формулацијом „једнако награђивање за једнак рад“, оценио да стјуардесе и стјуарди као чланови/чланице посаде авиона обављају једнак рад, те стога за тај рад треба да примају и једнаку накнаду. Према томе, госпођа Деференне има право да захтева надокнаду разлике у платама. Случај рђе Gabrielle Defrenne пред Европским судом правде је, с аспекта принципа једнаке зараде за рад исте вредности, један од најбитнијих. Пре свега, само временско одређење (случај се пред ЕСП нашао почетком

101 Примери од 1 до 7 наведени су, уз одговарајућу језичку редакцију, према: Бајић, С., Дробњак, Н., Кркељић, И., *Коментар Закона о родној равноправности*, Канцеларија за родну равноправност Владе Црне Горе, Подгорица, 2009.

седамдесетих година XX века) случај чини битним, јер се то био један од првих случајева који су се тicali односне проблематике, о којима је Суд требао да да свој став. Логично, тај став је отворио пут и другим сличним случајевима.

Случај Bilka Kaufhaus v Weber von Hartz, C. 170/84 [1984] (ECJ)

У случају Bilka Kaufhaus, реч је о томе да су радници који су били запослени на одређено време били у неповољнијем положају приликом остваривања права на пензију од радника запослених на неодређено време. Претежан број радника/радница запослених на одређено време биле су жене, а жене су, статистички гледано, биле у много лошијем положају када је била реч о пензији. Овде је Европски суд правде, такође, утврдио да је реч о случају посредне дискриминације и прогласио га супротним одредби члана 119 Уговора о Европској заједници.

Случај Enderby v Frenchay Health Authority and the Secretary of State for Health, C.127/92 [1993] (ECJ)

У случају Enderby из 1993. године логопеди, претежно жене, дакле, логопедице које су биле запослене код истог органа државне власти у Енглеској, имале су мању зараду од клиничких психолога и фармацеута који су били запослени у том истом органу. Иако није било никакве намерне дискриминације по основу пола, резултат примене одредаба о њиховој заради довео је до разлике у примањима. Европски суд правде је одлучио следеће: „Када статистика указује на знатну разлику у заради између две врсте посла исте вредности, за радна места која су исте вредности, а један од тих послова обављају готово искључиво жене, док други обављају углавном мушкарци, тада европско право (члан 119 Уговора о Европској заједници) захтева да законодавац покаже да се та разлика заснива на објективно оправданим факторима који се не односе на дискриминацију по основу пола. Суд је у истом предмету одлучио да се терет доказа пребацује на послодавца. Дакле, ако се утврди постојање основане сумње да дискриминација постоји, тада послодавац мора доказивати да до дискриминације није дошло.

Случај Silke-Karin Mahlburg v Land Mecklenburg-VorpommernSilke, C.297/98 [2001].

У случају Silke, тужиља је радила у болници као медицинска сестра на одређено време. Болница је расписала интерни конкурс за радно место на неодређено време на хируршком одељењу, на који се она пријавила. Њену пријаву управа болнице је одбила с образложењем да, пошто је трудна, није способна да обавља послове предвиђене конкурсом, тј. да не може да ради на хируршком одељењу где се подразумева ноћни рад који је, према немачком законодавству, забрањен за време трудноће. Иако је посебна заштита трудница, укључујући и забрану ноћног рада, један од принципа ЕУ, Европски суд правде је одлуку

управе болнице сматрао неприхватљивом, јер се стања трудноће и материнства не смеју узети у обзир приликом оцењивања способности за обављање посла, као и да трудноћа не сме бити основ за доношење одлуке којом се дугорочно решава о статусу запослења.

Случај Brown v Rentokil (1998 IRLR 445) (ECJ)

Особа Б је била запослена као услужна возачица у фирми R Ltd. У августу 1990. остала је трудна. С посла је била одсутна због здравствених проблема услед трудноће од 16. августа 1990. све док није добила отказ у фебруару 1991. Р је дао отказ Б будући да према важећим правилима радног права послодавац може раднику дати отказ уколико користи боловање дуже од 26 недеља узастопно. Б је поднела тужбу због дискриминације на основу пола. House of Lords је упутио питање Суду ЕЗ.

Европски суд правде је стао на становиште да отпуштање раднице на основу трудноће представља директну дискриминацију, будући да погађа искључиво жене. Компликације током трудноће и поремећаји који могу произаћи узрокују неспособност жена за рад. Ти ризици су својствени стању трудноће и стога су специфичне природе и не могу се раздвојити од трудноће. Отпуштање запослене током трајања трудноће због њене привремене неспособности за рад која је резултат трудноће представља директну дискриминацију. Ипак, када здравствени проблеми услед трудноће произађу након завршетка породичког одсуства, као што је било у случају Hertz, жена аутоматски више није заштићена од отказа. У таквој ситуацији једино питање које можемо размотрити је да ли би запослени мушкарац у случају одсуства с посла под истим условима био отпуштен. Уколико би се према мушком запосленом поступало на једнак начин, не би постојала дискриминација на основу пола. Уколико је у уговору о раду прописано да послодавац може дати отказ запосленом/запосленој након одређеног времена одсуства са радног места, жена одсутна током трудноће због здравствених проблема услед трудноће не може се упоређивати са мушкарцем који је одсутан исти период због болести. Дакле, у овом случају реч је о директној дискриминацији на основу пола.

Случај Dekker v Stichting C-177 88 [1991] (ECJ)

Elizabeth Dekker (ЕД) се пријавила на место инструктора у центру за младе који води BJB, обавестивши одбор за избор кандидата да је трудна. Одбор ју је изабрао као најбољег кандидата и препоручио BJB да је запосли. Према холандском праву, према запосленима у јавном сектору који су смањених способности за рад због трудноће или порођаја, поступа се на једнак начин као и према запосленима који су неспособни да обављају радне дужности због последица болести. Запослени имају право на 100% износ просечне месечне плате прве године и 80% друге године. BJB је био забринут будући да се одсутност

ЕД с посла могла одмах предвидети у време подношења пријаве за посао, његов осигураватељ није хтео да исплати ВЈВ износ осигурања у случају болести који је требало исплатити ЕД. Уколико ВЈВ не би добио тај износ осигурања, не би био у могућности да запосли некога у замену за ЕД током њеног породичног одсуства и изгубили би то место инструктора. То је био разлог што је ВЈВ одбио да запосли ЕД. Холандски суд је закључио да је дошло до кршења закона о једнаким могућностима, али је такође истакао да је ВЈВ успешно образложио сопствени поступак који је дискриминаторан. Холандски Врховни суд је поводом тог случаја упутио питање Суду ЕЗ.

Суд ЕЗ заузео је став да послодавац који одбије да запосли одговарајућег женског кандидата на основу могућих неповољних последица за њега које произлазе из чињенице да је она трудна у време пријаве за посао, директно је у супротности са Директивом о једнаком поступању. Да ли је реч о истој ствари у случају ЕД зависи од оцене најважнијег разлога за одбијање запослења, односно да ли би се исто догодило да је посреди био мушки кандидат? Одбијање запослења из финансијских разлога због непојављивања на послу услед трудноће се заснива искључиво на разлогу трудноће. Будући да само жена може бити трудна, одбијање запослења у овом случају сматра се директном дискриминацијом. Чињеница да су сви кандидати који су се пријавили на конкурс женског пола не значи да није реч о дискриминацији на основу пола. Будући да је реч о одбијању из разлога трудноће, што је непосредно везано за пол, реч је о дискриминацији. Није од значаја да ли су се на конкурс пријавили мушки кандидати.

По схватању Суда ЕЗ, иако чл. 6. Директиве о једнаком поступању допушта државама слободу да одлуче о примереној санкцији у националном праву за кршење одредби Директиве, Директива не захтева да таква санкција пружи стварну и делотворну судску заштиту и да има застрашујући učinak на послодавца. Ипак, ни један разлог за оправдање који постоји у националном праву не може се прихватити. Суд ЕЗ је закључио да чињеница да холандско право у вези са накнадама у случају болести поступа према трудноћи на једнак начин као и према болести, не резултира сама по себи дискриминацијом. Суд сматра директном дискриминацијом оно што се догодило у случају ЕД. Такав приступ суд је усвојио и у случају *Mahlburg* [2000] IRLR 276, што одражава начело да је послодавац дужан да сноси финансијске и организацијске последице у случају трудноће запослених.

Случај *Hertz v Aldi Marked* (1991 IRLR 31) (ECJ)

Госпођа *Hertz* је била запослена као благајница и продавачица на пола радног времена. Током трудноће користила је боловање. Вратила се на посао након породичног одсуства и наредних шест месеци није имала здравствених проблема. Ипак, у следећој години је искористила 100 дана боловања; њена болест била је директно повезана са трудноћом. Њен послодавац јој је дао отказ због учесталог изостанка с посла услед болести. Дански суд се обратио Суду ЕЗ тражећи од Суда да разјасни да ли Директива о једнаком поступању

пружа заштиту женама које су добиле отказ као последицу одсуства с посла услед болести која је везана за трудноћу и рађање. Уколико је заштита предвиђена, дански суд је питао да ли постоји временско ограничење унутар којег се таква заштита примењује.

Суд ЕЗ је одлучио да је жена заштићена од отказа у случају болести током трајања породичног одсуства, али након завршетка породичног одсуства нема разлога за разликовање болести везане уз трудноћу и осталих облика болести. Отпуштање жене због болести током трудноће или породичног одсуства ће се аутоматски сматрати директном дискриминацијом, али уручење отказа због болести након повратка са породичног одсуства ће се сматрати дискриминацијом само уколико се докаже да би се у таквом случају поступало повољније према мушкарцу.

Случај Pedersen v Kvickly Skive (1999 IRLR 55) (ECJ)

Ћђа Pedersen је имала проблематичну трудноћу и није била способна за рад због здравствених проблема пре него што је почела да користи породично одсуство. Према данском праву, запослени који су одсутни с посла због болести имају право на пуну плату. Ипак, за запослене труднице постоје другачије одредбе. Запослене које су трудне имају право на пуну плату уколико болест није повезана са трудноћом. У складу с тим правилима, ћђа Pedersen није имала право на пуну плату јер је њена болест била повезана са трудноћом. У складу с данским правом, плата јој је смањена на половину.

Суд ЕЗ је то аутоматски сматрао директном дискриминацијом на основу пола будући да запослена, као трудница која још није почела користити породично одсуство, није имала право на плату коју иначе имају запослени приликом коришћења боловања чак и када је то повезано са трудноћом. Ипак, не сматра се дискриминацијом уколико се одбије плаћање накнаде жени у случају боловања због неких других потешкоћа због трудноће, а није реч о болести. Суд такође сматра да, уколико је жена суспендована са посла из здравствених разлога или разлога безбедности јер јој се не може наћи одговарајуће радно место, дискриминација постоји ако јој се не исплати цела плата за време одсуства.

Случај Jenkins v Kingsgate 96/80, Ltd (No 2) [1981] IRLR 388

Случај Jenkins v Kingsgate Ltd водио се због разлика у висини сатнице која је исплаћивана радницима са скраћеним радним временом и радницима с пуним радним временом. Проблем се састојао у томе да је сат рада особа које су радиле пуно радно време вредео 10% више од сата рада особа са скраћеним радним временом. Случај је повезан са дискриминацијом по основу пола, због чињенице да су скраћено радно време радиле углавном жене, а пуно радно време углавном мушкарци. Госпођа Jenkins је радила 75% радног времена на идентичним пословима као и њене колеге с пуним радним временом, што је

потврдио и послодавац. Суд је прихватио то да је реч о случају дискриминације по основу пола, као и да се има претпоставити намера послодавца да жене стави у неповољнији положај јер је све своје раднице и раније плаћао мање него раднике.

Немачки закон о примањима радника/радница за време боловања предвиђао је да послодавци имају обавезу да исплаћују плате током боловања до шест недеља. Међутим, та обавеза се није односила на хонорарне раднике и раднице који су радили мање од 10 сати у недељи (мање од 45 сати у месецу). Одредба је у првом реду погађала жене. Госпођа Rinner-Kiihn (Случај 171/81 (1989) Rinner-Kiihn v FWWSpezial Gebäudereinigung GmbH & Co. KG) радила је десет сати у недељи и тражила да јој се плати време од осам сати током којег није могла да ради због болести. Суд је закључио да је поменута одредба супротна члану 119 УоЕЕЗ, ако примена те одредбе наноси штету већем броју припадника/ца само једног пола, уколико држава чланица не докаже да је реч о објективним факторима који нису у вези са било каквом дискриминацијом. Због немогућности да се то уради, одредба закона је измењена.

Случај Barber v Gardina Royal Exchange Assurance Group, Case 262/88, [1990] IRLR 240

Тужба господина Barber односила се на неповољнији положај мушкараца у пензионим системима. Он је у 52. години живота остао без посла због организационих промена у компанији у којој је радио. Професионални пензиони систем предвиђао је да мушкарци одлазе у пензију са 55, а жене са 50 година. Дакле, колегинице господина Barber које су биле његових година већ су биле у пензији, док он на то није имао право.

Суд је анализирајући чињенично стање установио да је тужба господина Barber основана, јер описани пензиони систем предвиђа, уопштено посматрано, веће исплате у корист жена из пензионих фондова, што је супротно принципу једнаког награђивања. Осим тога, Суд је следио и логику да, с обзиром на напоре да се изједначе, уплате у ове фондове и исплате из њих морају бити кориговане.

Заступајући принцип потпуне изједначености мушкараца и жена у правима, Суд је прогласио све пензионе системе који предвиђају различите услове за пензионисање дискриминаторским и затражио њихову корекцију.

Случај Airey v Ireland, 32 Eur Ct HR Ser A (1979): [1979] 2 E.H.R.R. 305

Подносилац представке била је сиромашна жена – жртва насиља у породици, која је пред надлежним Вишим судом покренула поступак за тзв. раставу од стола и постеље (судска сепарација), с обзиром на то да развод брака у то време није био допуштен. Пошто је поступак требало покренути пред Вишим судом, и како у пракси овог суда није био забележен случај да се постулативно способна странка појавила без адвоката, гђа Airey је консултовала више адвоката, али

ни један од њих није био вољан да је заступа јер није имала довољно средстава да плати трошкове заступања. С обзиром на то да у Ирској тада није постојала бесплатна правна помоћ у правним стварима судске сепарације, гђа Airey била је онемогућена да покрене судски поступак и оствари своје право на сепарацију.

У току поступка Европски суд за људска права је ценио многе околности и испитивао основаност бројних процесних и материјалноправних приговора Владе Ирске. Кључни приговор Владе био је да је гђа Airey имала могућност да потпише споразум о сепарацији са својим мужем или да је могла да поднесе захтев за изрицање забране њеном мужу да се приближи њиховој кући, што је предвиђено ирским Породичним законом. Европски Суд за људска права је, међутим, одбио овај приговор истакавши да „овакви кораци не би омогућили приступ суду ради покретања поступка о судској сепарацији“. Суд је утврдио да је без основа тврдња ирске Владе да право гђе Airey није повређено јер је она могла да се појави пред Вишим судом без заступника, будући да је, према националним прописима, у овом поступку била постулативно способна. У пресуди Суд је најпре изнео експлицитан став да право приступа суду није апсолутно право и да држава има легитимно право да ограничи вршење права на правну заштиту у грађанскоправним стварима, уз испуњење два основна услова: да се таквим ограничењем постиже легитимни циљ и да ограничења нису тако широког карактера да се њима угрожава сама суштина овог права. Суд је, такође, констатовао „да је сврха Конвенције да гарантује права која су практична и ефикасна, а не теоријска или илузорна права“. Према схватању Суда, „у светлу сложене процедуре и правних питања која се у овом случају постављају, као и неопходних доказних средстава и емотивне осетљивости брачних спорова, могућност да гђа Airey сама себе заступа пред Вишим судом не би обезбедила делотворано правно средство“. При томе је Европски суд за људска права узео у обзир то да је поступак судске сепарације „економски неприступачан и компликован поступак“, у којем је „прикупљање и извођење доказа, посебно позивање и испитавање сведока, било изузетно тешко за неку странку“ и посебно ценио околност да је противна странка ангажовала адвоката, те да странке у поступку не би биле „једнаке у оружју“. По схватању Европског суда за људска права, неосновано је и тврђење Владе да је у конкретном случају немогућност покретања поступка узрокована личним околностима, а не радњама државних органа, те да, стога, није дошло до повреде права на приступ суду. Суд је оценио да „практична (стварна) немогућност у извесним случајевима представља повреду Конвенције, исто као и правна немогућност, а испуњавање обавеза предвиђених Конвенцијом понекад од државе захтева и предузимања позитивних мера“. У својој пресуди Суд је нагласио да „без обзира на то што Конвенција не садржи изричиту одредбу о давању бесплатне правне помоћи у грађанским парницама, члан 6 став 1 у извесним случајевима налаже држави да обезбеди правног заступника ако је правна помоћ неопходна“. У одлуци се истиче да „то не значи да се бесплатна правна помоћ мора обезбедити у сваком поступку поводом грађанских права“ јер ће „могућност да странка сама себе заступа у поступку у извесним случајевима обезбедити довољно делотворно право на суд“. При томе је, по схватању Европског суда за људска

права, „установа бесплатне правне помоћи само један од начина обезбеђивања делотворног права на суд“, а члан 6 став 1 оставља могућност државама да саме изаберу средства за обезбеђивање овог права.

Суд није прихватио став Владе да је у конкретном случају реч о економским и социјалним правима која нису регулисана Конвенцијом, истичући да „између права која су регулисана Конвенцијом и ове сфере не постоји потпуна подела, јер иако се Конвенцијом у суштини регулишу грађанска и политичка права, многа од ових права имају импликације социјалне или економске природе“. У светлу свих околности, Суд је закључио да гђи Aigeу није било обезбеђено делотворно право на приступ суду, те да је, стога, члан 6 став 1 повређен. Према изричитом ставу Суда, без обзира на то што Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода не садржи експлицитну одредбу о пружању правне помоћи у грађанским поступцима, државе су дужне да обезбеде бесплатну правну помоћ у грађанским стварима „када је таква помоћ од непроцењиве важности за делотворан приступ суду“ у ситуацији када је пружање правне помоћи обавезно према одредбама домаћег права или када је то потребно због комплексности поступка у питању.

Случај Ünal Tekeli v Turkey, no. 29865/96, ECHR [2004]¹⁰²

Након удаје подносиоца представке је узела мужевљево презиме у складу са Грађанским законом. Она је била адвокат приправник у време удаје. Како је у професионалном животу била позната по свом девојачком презимену, она је одлучила да га стави пре свог законског презимена. Ипак, она није могла да користи оба презимена на званичним документима. Она је поднела захтев да јој се дозволи употреба само девојачког презимена “Ünal”. Захтев подносиоца је одбијен са образложењем да по закону све удате жене морају да носе мужевљево презиме. Потом је Грађански законик промењен и дозвољено је женама да додају своје девојачко презиме пре мужевљевог. Ипак, подносиоца је желела да задржи своје девојачко презиме. Она је сматрала да је дискриминисана у односу на ожењене мушкарце који су могли да задрже своје презиме.

Влада је сматрала да њена обавеза да промени презиме није имала утицаја на њен професионални живот, с обзиром да је она носила само своје девојачко презиме само у време када је била приправник. Суд је истакао да презиме има улогу и у приватном и породичном животу лица. Недозвољавање подносиоцу да се користи својим девојачким презименом, по коме она тврди да је била позната у приватним круговима у културним и политичким активностима којима се бавила, могло је да значајно утиче на њене непрофесионалне активности. Подносилац је тако била „жртва“ за потребе члана 8. Иако, како је Влада истакла, положај на који се она жалила проистиче из домаћег законодавства, захтев подносиоца није био беспредметан јер су судови могли да директно примене Конвенцију или принцип забране дискриминације који је прокламован турским Уставом.

¹⁰² Извор: <http://www.bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/dcnal-tekeli%20turkey%20sazetak.pdf>

У спорној ситуацији је постојала разлика у поступању према различитим половима. У поднеску Владе, оно је било у легитимном циљу, а то је потреба парова да носе исто презиме- мужевљево презиме, чиме се чува јавни ред. Конвенција захтева да свака мера која је уперна на постизање породичног јединства буде примењивана једнако на мушкарце и на жене, изузев ако постоје принудни разлози. Законске одредбе у већини Држава Чланица, и у другим државама, уперене су на укањање сваке дискриминације на основу пола при избору презимена. Даље, постигнута је сагласност међу државама савета Европе о избору супружничког презимена под једнаким условима. Турска је једина земља која је законом наметала мужевљево презиме као заједничко. Ипак, Турска се није ставила изван општег тренда уједначавања положаја мушкарца и жене у породици. Пре скоро извршених промена закона, посебно оних из 2001., породично јединство остварено кроз мужевљево презиме је одговарало традиционалној породици. Циљ недавних законских реформи морао је да за циљ има изједначавање положаја удатих жена и њихових мужева у представљању породице. Ипак, одредбе о промени презимена при ступању у брак су остале непромењене. Данас, развој једнакости полова у земљама Савета Европе, укључујући и Турску, и посебно важност која се придаје начелу забране дискриминације, забрањују државама да намећу традицију удатим женама.

Сходно пракси држава уговорница Конвенције и системима европских земаља, савршено се могло веровати да ће породично јединство бити очувано и учвршћено иако брачни пар одлучи да нема заједничко презиме. Влада у овом случају није показала постојање конкретних или суштинских тешкоћа за супружнике и/или трећа лица или штете за јавни интерес који би могли проистећи из недостатка породичног јединства кроз непостојање заједничког презимена. У овим околностима Суд сматра да је наметнута обавеза удатим женама, ради породичног јединства, да носе мужевљево презиме – чак и ако могу да додају девојачко презиме пре мужевљевог – није имала разумљиво објашњење. Прелаз из поменутог традиционалног сисема у друге системе којима се дозвољава супружницима са или задрже своје презиме или изаберу заједничко презиме, имала би видне последице на матичне књиге рођених, венчаних и умрлих. Ипак, оправдано је очекивати да друштво трпи одређене непогодности да би појединцу омогућило достајанствен живот са изабраним именом. У закључку, остваривање породичног јединства кроз заједничко презиме не оправдава различито поступање према лицима различитог пола.

Суд је сматрао да Турска има да благовремено примени мере које сматра одговарајућим да би испунила своју обавезу, у складу са овом пресудом, да сваком лицу у браку, укључујући и подносиоца, обезбеди право да задржи своје презиме или има једнако учешће при избору заједничког презимена. Подносиоцу је досуђен износ на име судских и других трошкова.

ЛИТЕРАТУРА

Извори:

Устав Републике Србије

Конвенција о спречавању свих облика дискриминације жена

Конвенција о правима детета

Конвенција о остваривању права особа са инвалидитетом

Оквирна конвенција за заштиту права националних мањина

Закон о забрани дискриминације

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом

Закон о равноправности полова

Закон о заштити права и слобода националних мањина

Закон о локалној самоуправи

Судска грађанско-правна заштита од дискриминације, Зборник, Повереник за заштиту равноправности и Правосудна академија, Београд, 2012.

Зборник мишљења, препорука и упозорења Повереника за равноправност, (1. јул 2010. – 30. новембар 2011.) Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2011.

Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2010. годину. Повереник за заштиту равноправности, Београд, 2011.

Пресуде Европског суда за људска права о забрани дискриминације, Збирка одлука о људским правима III, (ур. Татјана Папић), Београдски центар за људска права, 2005.

Забрана дискриминације према Европској конвенцији о људским правима – приручник за правнике, Interights.www.helsinki.org.rs/hrlawyers/archives/files/sem3_clan14a.doc.

Селективна библиографија радова ауторке приручника која се односи на дискриминацију:

1. Монографске студије:

- *Право на равноправност полова*, Покрајински завод за равноправност полова, Нови Сад, 2008.

- *Уставни оквир равноправности полова*, Правни факултет, Нови Сад, 2010.
- *Равноправност полова у политичком животу*, UNDP, Београд, 2010.
- *Коментар закона о равноправности полова* (коауторка), Београд, 2010.
- *Истраживање о познавању и примјени Закона о родној равноправности у институцијама Црне Горе* (коауторка), Подгорица, 2012.
- *Род и политика*, (коауторка) Уџбеник за докторске студије рода „Увод у родне теорије”, Нови Сад, 2011, стр. 281– 295.
- *Анализа поступка усвајања закона из области родне равноправности и антидискриминационог законодавства у Републици Србији*, Зборник „Политичке странке и законодавна активност Народне скупштине Републике Србије“, Београд, 2012, стр. 79–135.
- *Discrimination*, Зборник „Омбудсман против двоструке дискриминације жена“, Нови Сад, Покрајински омбудсман, 2008, стр. 13– 18.

2. Избор из радова публикованих у часописима

- *The New Constitution of Serbia and Gender Equality*; „Globalizacija. Com“, 2005.
- *Политичка партиципација жена – како до значајнијег учешћа жена у јавном животу*, Зборник „У сусрет Закону о равноправности полова – европска будућност Србије“, Београд, 2006.
- *Равноправност полова – репрезентовање у скупштинама и институционални механизми*, Зборник „Пет година после“, Нови Сад, 2006.
- *Уставни оквир равноправности полова*, Гласник адвокатске коморе Војводине бр. 2-3/2005.
- *The Constitution and Gender Equality* Зборник „Устав и родна равноправност“, Подгорица 2007.
- *Институционални механизми равноправности полова – могућности на локалном нивоу*, Збирка „Жене то могу – како скројити политику једнаких могућности2, Београд, 2007.
- *Родна равноправност у нашој општини – приручник*, група аутора, Нови Сад, 2008. године, стр. 72–89;
- *Повреда забране дискриминације по полу као основ ограничења људских права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, XLIII, бр. 2/2009. стр. 7–21.
- *Being a woman in the Balkans*, Зборник „Fifteen years after the Beijing conference and beyond“, Budapest, Ljubljana, Tallinn, 2010. стр. 25–35.
- *Constitutional Warranties for Gender Equality – Case studies of Serbia and Montenegro*, Зборник Women in politics stocktaking in South Eastern Europe, Budapest, Ljubljana, Tallinn, 2007, стр. 31 – 41.

- *Institutional mechanism for gender equality - A comparative overview*, U: Šašić Šilović, D. (Ed.): Fifteen years after the Beijing conference and beyond: social democratic women in action: bunch of experiences, views, lessons learnt and successes of the past 15 years: what kind of „gender equality decade“ will come, Budapest, 2010, стр. 27 – 35.
- *Устав Републике Србије са аспекта родне равноправности*, Регионална конференција „Равноправност сполова и једнаке могућности као сегмент људских права у свјетлу уставних промјена у Босни и Херцеговини“, Сарајево: Министарство за људска права и избјеглице, Агенција за равноправност сполова Босне и Херцеговине, 2007, стр. 23-24.
- *Равноправност полова – политички и идеолошки контекст*, Зборник „Идеологија и политичке странке у Србији“, Београд, Friedrich Ebert Stiftung: Факултет политичких наука: Институт друштвених наука, 2007, стр. 283-299.
- *Квоте као инструмент политике једнаких могућности*, Зборник „Партије и избори у Србији: 20 година после“, Београд, Факултет политичких наука, 2011, стр. 249-259.
- *Родни аспект Закона о спорту* (коауторка) Зборник: „Положај жена у спорту у Војводини“, Кикинда, Центар за подршку женама, 2011, стр. 55-59.
- *Равноправност полова – предлози за нови Устав Републике Србије*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 2005, Вол. 67, Но 2-3, стр. 104-120.
- *Повреда забране дискриминације по полу као основ ограничења људских права*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2009, Vol. 43, No 2, стр. 7-20.
- *Право на равноправно (равномерно) презентовање жена и мушкараца*, Зборник “Препоруке за измену изборног законодавства у Србији”, Београд: National Democratic Institute for International Affairs, 2011, стр. 115-128.
- *Права припадника националних мањина у предлозима за нови Устав Србије*, У: Међедовић, К., (прир.): Мањинска права у Уставу Републике Црне Горе, Никшић, Local Democracy Agency = Агенција за локалну демократију, 2007, стр. 38-59.
- *Слободе и права националних мањина – компаративни приступ*, У: Мацура, М., Станојчић, В., (уред.): Положај мањина у савезној Републици Југославији, Београд, Српска академија наука, 1996, стр. 579-597, ИСБН 86-7025-242-2
- *Freedoms and Rights of Nacional Minorities – a Comparative survey*, 1. International conference “National minorities in Vojvodina”, Нови Сад: Association des etats generaux etudiants de l Europe, 22-23 Март, 1998, стр. 18-46
- *Уставне гаранције права Рома у контексту права припадника националних мањина*, 1. Међународни научни скуп “Промене идентитета, културе и језика Рома у условима планске социјално економске интеграције”, Београд:

САНУ, 6-8 Децембар, 2010, стр. 46-47

- *Избори општинских савета националних мањина и националних савета националних мањина*, У: Башић, Г., (уред.): Искушења демократије у мултиетничком друштву : модел закона о заштити права националних мањина, Београд, Центар за истраживање етницитета, 2006, стр. 111-117.
- *Изборни систем и право националних мањина на репрезентовање*, У: Димоњи, П. (прир.): Мултиетнички идентитет Војводине : изазови у 2007-08, Београд, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, 2008, стр. 70-84.
- *Права националних мањина у уставном систему Србије*, *Правна ријеч*, 2010, Но 22, стр. 45-55.

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

