

STRATEGIJA

PREVENCIJE I ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE

("Sl. glasnik RS", br. 60/2013)

I UVODNI DEO

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije (u daljem tekstu: Strategija), je usaglašen sistem mera, uslova i instrumenata javne politike koje Republika Srbija treba da sprovede radi sprečavanja odnosno smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije, posebno prema određenim licima odnosno grupama lica s obzirom na njihovo lično svojstvo (u daljem tekstu: osetljive društvene grupe).

U Republici Srbija sprovodi se proces opsežnih društvenih, političkih i ekonomskih reformi. Vremenom je došlo do temeljne reforme srpskog pravnog sistema, usvojeni su brojni materijalni i procesni zakoni, što je značajno uticalo i na današnju međunarodnu poziciju Republike Srbije, koja je u martu 2012. godine postala kandidat za članstvo u Evropskoj uniji. Ovaj status zahteva dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa standardima ili propisima Evropske unije, kao i njihovo puno sprovođenje. To se odnosi i na oblast sprečavanja i zabrane diskriminacije, u kojoj su izvršene brojne i značajne reforme sa kojima i u narednom periodu treba nastaviti.

Značajan korak u ovoj oblasti učinjen je krajem marta 2009. godine, kada je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Zakon o zabrani diskriminacije,¹ U donošenju ovog zakona, veliki doprinos dao je civilni (nevladin) sektor i pojedinci, koji se bave promocijom, unapređivanjem i zaštitom ljudskih prava. Ovaj krovni ili opšti antidiskriminacijski zakon donet je skoro tri godine posle prvog celovitog antidiskriminacijskog zakona u Republici Srbiji, Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, iz aprila 2006. godine.² Kao prvi zakon u regionu koji se bavio isključivo pitanjima sprečavanja diskriminacije i obezbeđivanja ravnopravnosti jedne osetljive društvene grupe, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom predstavlja prvi pionirski korak u borbi protiv diskriminacije i poslužio je kao primer za brojne kasnije usvojene propise.

Iako su u periodu od 2000. do 2009. godine (do donošenja Zakona o zabrani diskriminacije) u novim zakonima usvajane odredbe kojima se uređuje zaštita od diskriminacije, radi uspešne borbe protiv diskriminacije bilo je neophodno doneti sistemski krovni zakon, koji bi na jedinstven način integrisao i povezo raznorodne i često pojedinačne izolovane pravne norme sadržane u drugim, sektorskim zakonima. Donošenjem Zakona o zabrani diskriminacije učinjen je i ovaj korak, a borba protiv diskriminacije, dobila je, nakon osnivanja i početka rada institucije Zaštitnika građana (ombudsmana) 2007. godine, još jedan nezavisni organ kao vid institucionalnog oblika sprečavanja diskriminacije - Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Promenama propisa i osnivanjem novih institucija stvoreni su uslovi za stvaranje celovitog pravnog i institucionalnog ambijenta u kome se može voditi borba protiv diskriminacije i to na način da država sankcioniše svaku diskriminaciju, bez obzira na to da li su za nju odgovorna njena službena lica odnosno njeni organi ili fizička i pravna lica.

Iz godišnjih izveštaja nezavisnih organa (Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti), izveštaja organizacija civilnog društva, Evropske komisije i praćenjem medija o slučajevima diskriminacije, može se konstatovati da u Republici Srbiji, u različitim oblastima, diskriminacija postoji.

Razloge postojanja diskriminacije možemo tražiti u činjenici da određeni stepen netolerancije postoji u svakom društvu, ali i u dugoročnim posledicama nasilnog raspada Jugoslavije i ratnih sukoba koje su dovele do teških ekonomskih i socijalnih problema u Republici Srbiji, zastoja u razvoju demokratije i ljudskih prava i otežane postsocijalističke transformacije. To je u jednom periodu imalo za posledicu stvaranje kulture netolerancije kojoj su bile izložene pojedine osetljive društvene grupe i pojedinci - pripadnici takvih grupa (nacionalne manjine - naročito romska, male verske zajednice, žene, lica drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, osobe sa invaliditetom, stariji, deca, izbeglice i interno raseljena lica, lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije i drugi). Radom državnih organa i organizacija civilnog društva kulturu netolerancije sve više zamenjuje kultura tolerancije i uvažavanja, ali kako je diskriminacija i danas prisutna, neophodno je nastaviti napore u pravcu njenog sprečavanja i iskorenjivanja, naročito prema osetljivim društvenim grupama.

Obaveze države u oblasti ljudskih prava se ne iscrpljuju samo prostim donošenjem normativne regulative o zabrani diskriminacije. Obaveze se prostiru i na efektivnu primenu tih odredbi i na obavezu države da zaštiti

sve građane od diskriminacije, bez obzira na to ko je čini (privatno ili službeno lice). U Opštem komentaru broj 18 Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava je istakao da želi da "privuče pažnju stranama ugovornicama na činjenicu da Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (ICCPR) od njih traži da garantuju jednakost prava svih osoba te da takvi koraci mogu biti obezbeđeni u formi zakonodavnih, administrativnih ili drugih mera"³.

Opšta zabrana diskriminacije, utvrđena Protokolom broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 2000. godine, polazeći od osnovnog načela da su svi ljudi jednaki pred zakonom te da imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu, utvrđuje da se svako pravo koje zakon predviđa ostvaruje bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno ili društveno poreklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. U tom kontekstu, postoje najmanje četiri razloga zbog kojih je u ovom momentu, celishodno i opravdano donošenje ove strategije:

(1) obezbeđivanjem načela jednakosti i jednakih prava i zabranom diskriminacije, obezbeđuje se, ne samo zaštita i unapređenje ljudskih prava, već i svih drugih prava koja zakon predviđa;

(2) kršenje ljudskih prava i drugih prava utvrđenih zakonom u značajnom broju slučajeva podrazumeva kršenje načela jednakosti;

(3) kršenju ljudskih prava i drugih prava utvrđenih zakonom naročito često su izložene "osetljive društvene grupe" odnosno grupa lica ili pojedinci, pripadnici grupe, s obzirom na njihovo lično svojstvo;

(4) proaktivnim pristupom kroz uspešnu borbu protiv diskriminacije obezbediće se poštovanje principa jednakosti i jednakih prava, pa samim tim i sprečiti kršenja ljudskih prava i drugih prava koje zakon predviđa, što posredno dovodi i do njihovog unapređivanja.

Na osnovu navedenog se može zaključiti da Strategija i Akcioni plan za njeno sprovođenje predstavljaju i obavezu Republike Srbije, da utvrdi na koji način će se proces jačanja pravnog okvira u ovoj oblasti dalje razvijati, ali i koje mere, u narednom srednjoročnom (petogodišnjem) periodu treba preduzeti u cilju njihove efektivne primene, odnosno sprovođenja.

¹ *Zakon o zabrani diskriminacije "Službeni glasnik RS", broj 22/09.*

² *Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS", broj 33/06.*

³ *Opšti komentar br. 18, paragraf 5: Ne-diskriminacija: 10/11/89. CCPR General Comment No. 18., [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3888b0541f8501c9c12563ed004b8d0e?Opendocument)*

II POLAZNE OSNOVE

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine odnosi se na sprečavanje i zabranu svih oblika, vrsta i posebnih slučajeva diskriminacije. Strategijom su obuhvaćena sva lica i grupe lica s obzirom na njihovo lično svojstvo, a posebno nacionalne manjine i osetljive društvene grupe koje su najčešće izložene diskriminaciji.

Poštovanje preuzetih međunarodnih obaveza, ali i uzimanje u obzir direktiva Evropske unije u procesu evropskih integracija, svakako su od ključnog značaja i za dalji međunarodni položaj Republike Srbije, i zahteva njihovu dalju adekvatnu normativnu regulaciju, praćenje i sprovođenje u našem pravnom sistemu. To čini potrebu za donošenjem Strategije i Akcionog plana još značajnijim. Naročito treba istaći značaj izveštavanja ugovornim telima Ujedinjenih nacija, kao kontrolnog mehanizma u kojoj meri se sprovode prihvaćene međunarodne obaveze.

O neophodnosti i potrebi donošenja pomenutog strateškog dokumenata i akcionog plana govori i Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije za 2010. godinu, kao i mišljenje Evropske komisije o zahtevu Republike Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, koji je usvojen 12. oktobra 2011. godine. Prema mišljenju Komisije, poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava i 24 - pravda, sloboda i bezbednost posebno su teška za usklađivanje sa standardima Evropske unije, pa će dobiti poseban značaj u pregovorima, i biće otvorena na početku a zatvorena na samom kraju, ali kako pregovori po pravilu traju više od pet godina, to će omogućiti da kandidati za članstvo do prijema u što većoj meri primene evropske standarde.

Ovaj stav postaje naročito važan, nakon što je 1. marta 2012. godine Republika Srbija dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U segmentu osnovnih prava, Komisija je konstatovala da je pravni i institucionalni okvir dobar, ali da je primena propisa nezadovoljavajuća. Komisija je takođe konstatovala da su u Republici Srbiji diskriminaciji izloženi Romi, žene, osobe sa invaliditetom LGBT osobe pri čemu je ocenjeno da je takva praksa zabranjena Ustavom i zakonima, ali da su potrebni bolji mehanizmi kontrole. Problem je i to što je visoka stopa starijih osoba i osoba sa intelektualnim i mentalnim invaliditetom smeštena u institucije. Komisija je konstatovala i probleme registracije malih verskih zajednica i dr.

Jasna strategija sprečavanja diskriminacije je od ključnog značaja da bi se u narednom petogodišnjem periodu ojačali i unapredili mehanizmi kontrole, doneli adekvatni zakoni i podzakonski akti, a Republika Srbija ispunila i realno implementirala standarde kako bi otklonila ili bitno smanjila diskriminaciju i diskriminatorne postupke, naročito u pogledu pomenutih osetljivih društvenih grupa.

2.1. Međunarodni pravni okvir

U ovom delu, ukratko je ukazano na najznačajnije dokumente i aktivnosti međunarodnih organizacija (Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije) u oblasti sprečavanja i borbe protiv diskriminacije.

2.1.1. Konvencije i drugi dokumenti Ujedinjenih nacija od značaja za borbu protiv diskriminacije

Republika Srbija je, kao pravni sledbenik Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Savezne Republike Jugoslavije i Državne zajednice Srbija i Crna Gora, članica Ujedinjenih nacija. Kao članica Ujedinjenih nacija (i pravni sukcesor bivših država) Republika Srbija je potpisnik Povelje Ujedinjenih nacija (1945), Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948) i osam osnovnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, uključujući i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) kao i Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965).⁴

- 1) Povelja Ujedinjenih nacija, usvojena 1945. godine, u tački (c) člana 55. obavezuje sve članice na "poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlikovanja po osnovu rase, pola, jezika ili vere".
- 2) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) u čl. 1. i 2. svim ljudima jamči slobodu i jednakost u dostojanstvu i pravima, bez obzira na "bilo kakvu razliku kao što je rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili neko drugo opredjeljenje, nacionalno ili društveno poreklo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status".
- 3) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) u članu 20. stav 2. utvrđuje "Zakonom će se zabraniti svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje". Članom 26. Pakta, utvrđeno je: "Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbedi svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja".
- 4) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966) u članu 2, stav 2. garantuje ostvarivanje svih prava predviđenih Paktom "bez ikakve diskriminacije u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubeđenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja".
- 5) Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965) osnovni je dokument Ujedinjenih nacija u borbi protiv rasizma i diskriminacije. Ovom konvencijom je između ostalog utvrđeno da "Države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje se rukovode idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica izvesne boje ili izvesnog etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje i diskriminacije".

Pored pomenutih, za zabranu diskriminacije su značajne i druge konvencije Ujedinjenih nacija kao na primer: Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, Konvencija o pravima deteta i druge. Svi pomenuti međunarodni ugovori ustanovili su ugovorna tela (komitete) čija je nadležnost da nadziru ispunjavanje obaveza država članica. Pored opštih nadležnosti neki od Komiteta su ovlašćeni da razmatraju pojedinačne predstavke. Ova nadležnost je fakultativne prirode, što znači da države daju posebnu izjavu ili ratifikuju dodatne protokole i tako prihvataju ovu nadležnost ugovornih tela

Ujedinjenih nacija. Republika Srbija, prihvatila je ovakvu nadležnost Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije Ujedinjenih nacija, Komiteta za ukidanje svih oblika diskriminacije žena Ujedinjenih nacija, Komiteta protiv torture Ujedinjenih nacija, Komiteta za prava osoba sa invaliditetom Ujedinjenih nacija i Komiteta za prisilne nestanke Ujedinjenih nacija.

⁴ *Napomena: Nakon promena oktobra 2000. godine, Savezna Republika Jugoslavija je marta 2001. godine dala sukcesorsku izjavu u Ujedinjenim nacijama koja se odnosila i na ponovno pristupanje međunarodnim pravnim aktima u oblasti ljudskih prava.*

2.1.2. Konvencije i drugi dokumenti Saveta Evrope i nadležnosti posebnih tela SE

Državna zajednica Srbija i Crna Gora postala je država članica Saveta Evrope 3. aprila 2003. godine, kada je potpisana i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Konvencija je ratifikovana 26. decembra 2003. godine i stupila na snagu 3. marta 2004. godine kada su u Savetu Evrope deponovani potpisi o ratifikaciji. Nakon raspada Državne zajednice 2006. godine, Republika Srbija je kao pravni sledbenik zadržala članstvo u Savetu Evrope.

Zabrana diskriminacije predviđena je članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali je odredba iz člana 14. imala isključivo pomoćni karakter, jer je zabranjivala diskriminaciju samo u odnosu na uživanje prava koja su garantovana Konvencijom. Međutim, Protokol broj 12, uz Konvenciju iz 2000. godine, ispravlja ovaj nedostatak. Njime je utvrđena opšta zabrana diskriminacije. Protokol je 1. aprila 2005. stupio na snagu čime je omogućena sveobuhvatnija zaštita lica od diskriminatorских postupaka.

Evropskom sudu za ljudska prava se usled povrede ljudskih prava utvrđenih Konvencijom do sada obratilo skoro 10.000 građana Republike Srbije. Relativno čest razlog podnošenja predstavke Evropskom sudu za ljudska prava jeste upravo kršenje člana 14. - zabrana diskriminacije, odnosno Protokola broj 12 kojim je uvedena opšta zabrana diskriminacije.

Još dva veoma značajna dokumenta Saveta Evrope su i Konvencija o zaštiti dece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja (tzv. Lanzarot konvencija), koju je Republika Srbija ratifikovala 2010. godine⁵, kao i Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz aprila 2011. godine (tzv. Istanbulska konvencija.)

Posebno telo Saveta Evrope, čija je osnovna uloga upravo zabrana diskriminacije, je Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije - ECRI. To telo osnovano je 22. marta 1994. godine, sa ciljem suzbijanja rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije koji ugrožavaju ljudska prava i demokratske vrednosti u Evropi. Analizirajući stanje u državama članicama Saveta Evrope, ECRI donosi preporuke kojima je cilj revizija zakonodavstva članica, te njihove politike i drugih mera za borbu protiv rasizma. Osim analize stanja u državama članicama putem periodičnih izveštaja koje su države dužne podneti ECRI-ju, ova organizacija donosi opšte preporuke koje se odnose na različite pojave rasizma i primere netolerancije, kao što su opšte preporuke o sprečavanju diskriminacije Roma i Muslimana, širenju rasističkih sadržaja putem Interneta, saveti za zakonodavna tela država članica i sl. Preporuke nisu obavezujuće, ali se u državama članicama ozbiljno razmatraju i uglavnom sprovode u delo.

⁵ *Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 1/10.*

2.1.3. Direktive Saveta Evropske unije koje se odnose na zabranu diskriminacije

Iako Republika Srbija nije članica Evropske unije, s obzirom na status kandidata za članstvo i opredeljenje da se uniji pristupi, u obzir se moraju uzeti pravne tekovine Evropske unije i relevantnim propisima se mora pokloniti najozbiljnija pažnja bez obzira na to što formalno za nas nisu obavezujući za sada.

Tri ključne direktive Evropske unije koje se odnose na zabranu diskriminacije su: Direktiva broj 2000/43/EC od 29. juna 2000. godine, o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo, Direktiva broj 2000/78/EC od 27. novembra 2000. godine, o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu, i Direktiva broj 2006/54/EC o implementaciji načela jednakih

mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja. Na ovom mestu, ukazaćemo samo na osnovne karakteristike prve dve direktive.

Direktiva broj 2000/43/EC od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo je značajna zato što sadrži i poseban odeljak koji se odnosi na potrebu da države članice osnuju posebno nezavisno telo za promovisanje jednakog postupanja sa ljudima. U njemu se od država-članica zahteva da imenuju neki organ ili više njih za promovisanje jednakog postupanja sa svim ljudima, bez diskriminacije na osnovu rasnog ili etničkog porekla, pri čemu oni mogu biti i sastavni deo organa kojem je na nacionalnom nivou poverena odbrana ljudskih prava ili zaštita prava pojedinca, najčešće Ombudsmana. Ovlašćenja ovog organa (tela) treba da budu: pružanje nezavisne pomoći žrtvama diskriminacije u podnošenju predstavke povodom diskriminacije, s tim da to ne utiče na prava žrtava i udruženja, organizacija ili drugih pravnih lica; sprovođenje nezavisne istrage u vezi sa slučajevima diskriminacije i objavljivanje nezavisnih izveštaja i davanje preporuka o bilo kom pitanju vezanom za diskriminaciju. Danas se posebna pažnja u zemljama koje plediraju da postanu punopravne članice Evropske unije, poklanja upravo uklopivosti pravnog okvira u pomenute direktive.

Direktiva broj 2000/78/EC od 27. novembra 2000. godine, o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu utvrđuje pet oblasti sprečavanja diskriminacije, odnosno onih koje su zasnovane na: veroispovesti, veri, invaliditetu, starosnom dobu i seksualnoj orijentaciji u cilju sprovođenja u delo principa jednakog postupanja sa ljudima u zemljama članicama Evropske unije. U prvom delu Direktive, utvrđen je pojam diskriminacije kojim je između ostalog, obuhvaćena neposredna i posredna diskriminacija, maltretiranje, nalog za primenu diskriminacije kao oblik diskriminacije. Direktiva, zatim, utvrđuje opseg važenja, razliku u postupanju sa ljudima zasnovanu na nekoj karakteristici koja se ne smatra diskriminacijom, opravdanost različitog postupanja sa ljudima na osnovu starosnog doba, pozitivnu diskriminaciju i dr. Drugi deo Direktive, odnosi se na pravna sredstva i sprovođenje principa zabrane diskriminacije, u kome su sadržane odredbe o sudskim, administrativnim i drugim procedurama koje treba da budu utvrđene u nacionalnim zakonodavstvima država članica Evropske unije, a koje treba da doprinesu sprečavanju i zaštiti od diskriminacije. Posebnu pažnju Direktiva poklanja teretu dokazivanja, koji po ovoj Direktivi ne treba da bude na žrtvi diskriminacije, već tuženom odnosno drugom licu protiv koga se vodi postupak. Takođe, posebnu pažnju Direktiva posvećuje i pojmu viktimizacije. U Završnim odredbama, Direktiva utvrđuje na koji način države članice treba da obezbede pridržavanje principa jednakog postupanja sa ljudima, sankcije u slučaju kršenja ovog principa, sprovođenje ove direktive i izveštaje koje države članice treba da podnesu Evropskom parlamentu i Savetu.

2.2. Nacionalni pravni okvir

2.2.1. Ustav Republike Srbije i zabrana diskriminacije

Načelo jednakosti i zabrana diskriminacije je zajamčena Ustavom.⁶ Član 21. Ustava Republike Srbije zabranjuje diskriminaciju i utvrđuje: (1) da su pred ustavom i zakonom svi jednaki; (2) da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije; (3) da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ustav u istom članu utvrđuje da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima".

I mnoge druge odredbe Ustava Republike Srbije, neposredno ili posredno se odnose i na zabranu diskriminacije. Tako, na primer, treba pomenuti član 76. Ustava Republike Srbije, koji zabranjuje diskriminaciju nacionalnih manjina. Njime je utvrđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina jemči ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita, te da je zabranjena bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, osim pozitivne. U članu 77. stav 1. Ustava Republike Srbije koji se odnosi na ravnopravnost u vođenju javnih poslova utvrđeno je da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao i ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije. U kontekstu pojma diskriminacije, važni su i član 48. Ustava Republike Srbije - podsticanje i uvažavanje razlika, član 49. - zabrana izazivanja rasne nacionalne i verske mržnje, član 50. koji se odnosi na slobodu medija kojim se između ostalog utvrđuje i mogućnost da nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi "sprečavanja propagiranja rata ili podstrekivanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne i verske mržnje kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje". U članu 44. Ustava Republike Srbije koji se odnosi na crkve i verske zajednice, između ostalog je predviđeno da Ustavni sud može zabraniti

versku zajednicu samo ako njeno delovanje izaziva i podstiče versku, nacionalnu, ili rasnu netrpeljivost. Slična ograničenja utvrđena su i kada je reč o slobodi misli, savesti i veroispovesti (član 43) i slobodi udruživanja (član 55).

⁶ *Ustav Republike Srbije "Službeni glasnik RS", broj 98/06.*

2.2.2. Posebni zakoni i borba protiv diskriminacije u pravnom sistemu Republike Srbije

U procesu zakonodavne reforme u periodu od 2000. do 2009. godine, u značajnom delu novih sektorskih zakona pojavile su se i antidiskriminacione odredbe. Jedan deo njih dao je svoje rezultate, ali su pojedine pravne norme o zabrani diskriminacije u pojedinim oblastima ostale izolovane usled nedostatka sistemskog pristupa, koji je nametao potrebu za stvaranjem integralnog sistema mera i instrumenata za borbu protiv diskriminacije, što je učinjeno donošenjem Zakona o zabrani diskriminacije u martu 2009. godine. I nakon donošenja ovog zakona, u periodu do 2011. godine, nastavljena je praksa da se u brojnim sektorskim zakonima unose i posebne antidiskriminacione odredbe, čime se dodatno jača borba protiv diskriminacije. Iako diskriminacija u stvarnom životu u Republici Srbiji, naročito u odnosu na određenu grupu lica odnosno lica - pripadnike takve grupe, još uvek postoji, ona nije sistemska pojava.

Zabrana diskriminacije u pojedinim oblastima utvrđena je mnogim trenutno važećim zakonima. Na ovom mestu, pomenućemo samo neke.

U oblasti zdravstvene zaštite, antidiskriminaciona klauzula ustanovljena je u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (2005).⁷ U oblasti obrazovanja, u Zakonu o visokom obrazovanju (2005)⁸ takođe je utvrđena antidiskriminaciona klauzula, a Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009)⁹, prvi put je uvedeno inkluzivno obrazovanje, čime je otvoreno i novo poglavlje za praktičnu primenu ovog principa u Republici Srbiji, koji je od velikog značaja za sprečavanje i zabranu diskriminacije u ovoj oblasti.

U oblasti rada i zapošljavanja odredbe o zabrani diskriminacije sadržane su u Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (2009), Zakonu o radu (2005), Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (2009), Zakona o volontiranju¹⁰ a u oblasti medija, postoji takođe više značajnih normi u Zakonu o javnom informisanju (2003) i Zakonu o radiodifuziji (2002).¹¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004)¹² takođe zabranjuje diskriminaciju pri ostvarivanju ove slobode, a u oblasti sporta i održavanja sportskih priredbi zabrana diskriminacije sadržana je npr. u Zakonu o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (2003)¹³.

Zabrana diskriminacije pojedinih grupa polazeći od ličnog svojstva pojedinca ili grupe lica, takođe je utvrđena u značajnom broju zakona.

Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina utvrđena je u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002)¹⁴, kojim se zabranjuje svaki oblik diskriminacije, na nacionalnoj, etničkoj, rasnoj, jezičkoj osnovi, prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama. Državni organi, organi autonomne pokrajine i grada i opštine, ne mogu donositi pravne akte, niti preduzimati mere koje su suprotne ovoj zabrani.

Zabrana diskriminacije po verskoj osnovi utvrđena je Zakonom o crkvama i verskim zajednicama (2006)¹⁵. Zabrana diskriminacije osoba sa invaliditetom celovito je rešena donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (2006).¹⁶ Zabrana diskriminacije prema licima koja traže zaposlenje i zaposlenih delimično je rešena Zakonom o radu (2005)¹⁷ koji sadrži posebno poglavlje koje se odnosi na zabranu diskriminacije prema licima koje traže zaposlenje i zaposlenih. Zabrana diskriminacije pacijenata, utvrđena je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (2005),¹⁸ a zabrana diskriminacije prema licima nad kojima se izvršava krivična sankcija je rešena kroz Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (2005)¹⁹. Zabrana diskriminacije prema deci i maloletnicima, rešena je Porodičnim zakonom (2005)²⁰, Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009)²¹ i Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (2005)²² i dr.

Zakon o zabrani diskriminacije nije zakon koji predstavlja osnov za donošenje drugih zakona, niti je njegovim donošenjem prestala potreba da se donose i drugi posebni zakoni ili norme koje se odnose na diskriminaciju u posebnim sektorskim zakonima, npr. onim koji se odnose isključivo na određene posebno osetljive društvene grupe, kao što je to već učinjeno donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom. Ovaj antidiskriminacioni zakon na opšti način definiše pojam, oblike i posebne slučajeve diskriminacije, kao i

novi postupak i oblik institucionalne zaštite oličeni u Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, tako da su neposredno pre a i nakon njegovog donošenja, doneti i brojni drugi zakoni koji parcijalno ili pretežno zabranjuju i sprečavaju različite pojave oblike diskriminacije.

Na primer, takav je Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotreba neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja (2009).²³ Ovaj zakon, odnosi se na slobodu mirnog okupljanja i na slobodu izražavanja ali je istovremeno i u neposrednoj vezi sa zabranom diskriminacije.

Ravnopravnost polova i rodna ravnopravnost, odnosno zabrana diskriminacije prema polu i rodu, takođe je uređena posebnim zakonom. Reč je o Zakonu o ravnopravnosti polova,²⁴ koji je donet u decembru 2009. godine. Ovim zakonom uređuje se stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava i obaveza, preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu i postupak pravne zaštite lica izloženih diskriminaciji. Zakon definiše pojmove pol i rod, i zabranjuje i neposrednu i posrednu diskriminaciju na osnovu pola. Ravnopravnost polova, u smislu ovog zakona podrazumeva ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim oblastima javnog i privatnog sektora, u skladu sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima, Ustavom Republike Srbije i zakonima.

Značajan korak u postizanju principa jednakosti i jednakih prava osoba sa invaliditetom predstavljalo je i donošenje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom u maju 2009. godine.²⁵

Ovaj trend se nastavio i tokom od 2010. do 2011. godine. Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine, takođe značajno unapređuje položaj osoba sa invaliditetom i npr. romske nacionalne manjine u kontekstu punog obezbeđenja načela jednakosti i sprečavanja diskriminacije korisnika socijalne zaštite po bilo kom ličnom svojstvu. Zaštitnik građana je izneo stav da je taj zakon propustio da obezbedi kvalitetnu podršku porodicama koje se neposredno brinu o deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i deci oboleloj od teških bolesti.²⁶ Zakonom o mladima iz 2011. godine²⁷, utvrđeno je načelo jednakosti i zabrane diskriminacije i izričito propisano da su svi mladi jednaki i da je zabranjeno svako pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema mladima, posredno ili neposredno, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, verskog ubeđenja, jezika, društvenog porekla, imovnog stanja, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama, psihičkog ili fizičkog invaliditeta, zdravstvenog stanja, fizičkog izgleda, seksualne orijentacije, rodnog identiteta i drugog stvarnog, odnosno pretpostavljenog ličnog svojstva. Zabrana diskriminacije sportista, takođe je utvrđena novim Zakonom o sportu iz 2011. godine²⁸.

⁷ Uporedi: Zakon o zdravstvenoj zaštiti "Službeni glasnik RS", br. 107/05, 72/09 - dr. zakon, 88/10, 99/10, 57/11 i 119/12.

⁸ Uporedi: Zakon o visokom obrazovanju "Službeni glasnik RS", br. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10 i 93/12, član 4.

⁹ Uporedi: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja "Službeni glasnik RS", br. 72/09 i 57/11.

¹⁰ Uporedi: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti "Službeni glasnik RS", br. 36/09, 88/10 član 5; Zakon o radu "Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05, 54/09 i 32/13 čl. 18. do 23, 26, 80, 82, 89, 94 i dr.; Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 32/13, čl. 2, čl. 21. do 26; Zakon o volontiranju "Službeni glasnik RS", broj 36/10, član 6.

¹¹ Uporedi: Zakon o javnom informisanju "Službeni glasnik RS", br. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 - US i 41/11 - US, član 17, čl. 38. do 40; Zakon o radiodifuziji "Službeni glasnik RS", br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 i 41/09, čl. 17, 21. i 79.

¹² Uporedi: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja "Službeni glasnik RS", br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10, član 6.

¹³ Uporedi: Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama "Službeni glasnik RS", br. 67/03, 101/05 - dr. zakon, 90/07, 72/09 - dr. zakon i 111/09.

¹⁴ Uporedi: Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina "Službeni list SRJ", br. 11/02 i 57/02 i "Službeni glasnik RS", broj 72/09 - dr. zakon, čl. 3. i 21.

¹⁵ Uporedi: Zakon o crkvama i verskim zajednicama "Službeni glasnik RS", broj 36/06, član 2. stav 2.

¹⁶ Uporedi: Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom

¹⁷ Uporedi: Zakon o radu "Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 32/13, čl. 18. do 23. i član 273.

¹⁸ Uporedi: Zakon o zdravstvenoj zaštiti, član 26.

¹⁹ Uporedi: Zakon o izvršenju krivičnih sankcija "Službeni glasnik RS", br. 85/05, 72/09 i 31/11, član 7.

²⁰ Uporedi: Porodični zakon "Službeni glasnik RS", br. 15/05 i 72/11 - dr. zakon.

²¹ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja

²² Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica "Službeni glasnik RS", broj 85/05, član 88.

²³ Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotreba

neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja "Službeni glasnik RS", broj 41/09.

²⁴ Zakon o ravnopravnosti polova "Službeni glasnik RS", broj 104/09.

²⁵ Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS", br. 36/09 i 32/13.

²⁶ Zakon o socijalnoj zaštiti "Službeni glasnik RS", broj 24/11; Izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu.

²⁷ Zakon o mladima "Službeni glasnik RS", broj 50/11.

²⁸ Zakon o sportu "Službeni glasnik RS", br. 24/11 i 99/11 - dr. zakon.

2.2.3. Zakon o zabrani diskriminacije kao opšti antidiskriminacijski zakon, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana, Pokrajinski ombudsman i zaštitnici građana lokalne samouprave

Značajan trenutak u izgradnji delotvornog i efikasnog integralnog sistema zaštite i sprečavanja diskriminacije u okviru pravnog sistema Republike Srbije, bilo je donošenje opšteg antidiskriminacionog zakona, odnosno Zakona o zabrani diskriminacije u martu 2009. godine.²⁹ Ovim zakonom uređuje se opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije i utvrđuju sredstva pravne zaštite za borbu protiv diskriminacije. Takođe, njime je utvrđen i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svojih nadležnosti. Iz samog predmeta zakona, jasno je da ovaj zakon uređuje integralni sistem mera, uslova i instrumenata kojim se obezbeđuje uspešna primena ustavnih odredbi koje se odnose na zabranu diskriminacije.

Pojam "diskriminacija" i "diskriminatorsko postupanje" prvi put je definisan u ovom zakonu u Republici Srbiji, i njime se označava svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriiven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima. Pored izraza "diskriminacija" odnosno "diskriminatorsko postupanje", Zakon u ovom delu definiše i druge pojmove, među kojima je sa stanovišta obuhvata zakona najznačajniji pojam "organ javne vlasti" koji označava državni organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave, javno preduzeće, ustanovu, javnu agenciju i drugu organizaciju kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravno lice koje osniva ili finansira u celini odnosno u pretežnom delu Republika, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava. Zakon takođe utvrđuje i zaštićena prava i lica, u nameri da se omogući da svako, bez obzira da li je državljanin Republike Srbije ili ne, ima pravo na zaštitu od svih oblika diskriminacije. U tom smislu, svako ima pravo da ga nadležni sudovi i drugi organi javne vlasti Republike Srbije efikasno štite od svih oblika diskriminacije, a stranac u Republici Srbiji, u skladu sa međunarodnim ugovorom ima sva prava zajamčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo građani Republike Srbije. Zakon takođe zabranjuje vršenje prava utvrđenih ovim zakonom suprotno cilju u kome su priznata ili sa namerom da se povrede ili ograniče prava drugih.

Zakonom³⁰ je utvrđena i opšta zabrana diskriminacije i oblici diskriminacije, pri čemu je najpre razrađeno načelo jednakosti. Načelo jednakosti jeste osnov zabrane diskriminacije, jer diskriminacija upravo i postoji onda kada su građani od strane neke institucije, poslodavaca, ili drugog pravnog ili fizičkog lica stavljeni u nejednak položaj usled nekog svog ličnog svojstva. Zakonom je utvrđeno da svi uživaju jednak položaj i jednaku pravnu zaštitu, bez obzira na njihova lična svojstva, pri čemu je svako dužan da poštuje načelo jednakosti, bez razlike, odnosno, svako je obavezan da poštuje zabranu diskriminacije i da se u skladu sa tim ponaša. Zakon u ovom delu prepoznaje i sedam različitih oblika diskriminacije, tačnije: neposrednu diskriminaciju, posrednu diskriminaciju, povredu načela jednakih prava i obaveza, pozivanje na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje i uznemiravanje i ponižavajuće postupanje. Pored ovih, mogli bi konstatovati, osnovnih oblika diskriminacije, zakon poznaje i teške oblike diskriminacije i pod njima podrazumeva:

- izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, jezika, političkog opredeljenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i invaliditeta;
- propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima vlasti;
- propagiranje diskriminacije putem javnih glasila;

- ropstvo, trgovina ljudima, aparthejd, genocid, etničko čišćenje i njihovo propagiranje;
- diskriminacija lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava (višestruka ili ukrštena diskriminacija);
- diskriminacija koja je izvršena više puta (ponovljena diskriminacija) ili koja se čini u dužem vremenskom periodu (produžena diskriminacija) prema istom licu ili grupi lica;
- diskriminacija koja dovodi do teških posledica po diskriminisanog, druga lica ili imovinu, a naročito ako se radi o kažnjivom delu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenjem bila mržnja odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu.

Posebne mere (mere afirmativne akcije) uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju, ne smatraju se diskriminacijom. Znači, reč je o merama koje predstavljaju intervenciju države i koje su regulisane zakonom, čija je suština postizanje pune ravnopravnosti pre svega određene grupe lica. Same mere su privremene jer se postizanjem ravnopravnosti potreba za njihovim postojanjem iscrpljuje.

Zakon, pored opštih utvrđuje i posebne slučajeve diskriminacije. Lista mogućih slučajeva diskriminacije sadržanih u ovom delu zakona se nikako ne iscrpljuje, pa samim tim ni mogućnost donošenja posebnih zakona kojima se ti slučajevi bliže uređuju. Po svojoj prirodi, deo posebnih slučajeva diskriminacije odnose se na pojedine oblasti (kao što je diskriminacija u postupcima pred organima vlasti, diskriminacija u oblasti rada, diskriminacija u pružanju javnih usluga i korišćenju objekata i površina, diskriminacija u oblasti obrazovanja i stručnog usavršavanja) dok bi se druga grupa posebnih slučajeva diskriminacije mogla "povedi" pod diskriminaciju u pogledu određenog ličnog odnosno grupnog svojstva "osetljivih" društvenih grupa (diskriminacija u pogledu ispoljavanja vere, na osnovu pola, rodnog identiteta i seksualne orijentacije, diskriminacija dece, na osnovu starosnog doba, diskriminacija nacionalnih manjina, zbog političke ili sindikalne pripadnosti, diskriminacija na osnovu invaliditeta i na osnovu zdravstvenog stanja).

Zakonom je ustanovljen i poseban nezavisni organ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.³¹ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti treba da obezbedi uspešno sprečavanje, zabranu i borbu protiv svih oblika, vrsta i slučajeva diskriminacije. Na ovaj način, kao i kasnijim njegovim izborom u maju 2010. godine, Republika Srbija je načinila krupan korak u ispunjavanju međunarodnih standarda u oblasti zabrane diskriminacije.

Još jedna bitna karakteristika ovog zakona je u tome što se njime uvodi još jedan oblik sudske zaštite koji se odnosi na sprečavanje i borbu protiv diskriminacije - poseban parnični postupak za zaštitu od diskriminacije.³² Svako ko smatra da je povređen diskriminatornim postupanjem ima pravo da podnese tužbu sudu³³. Tužbom se može tražiti: zabrana izvršenja radnje od koje pretila diskriminacija, zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije, utvrđivanje da je tuženi diskriminatorni postupao prema tužiocu ili drugom licu, izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatornog postupanja, naknada materijalne i nematerijalne štete; objavljivanje presude donete povodom neke od tužbi iz ovog zakona. Posebnim pravilom o teretu dokazivanja predviđeno je da je teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti odnosno jednakih prava i obaveza, ukoliko tužilac učini verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije na tuženom. Ipak, do pune primene ovih odredaba, moglo je doći tek nakon što je 2011. godine Narodna skupština usvojila novi Zakon o parničnom postupku.³⁴

Sadržinski, zakonom su utvrđena dva oblika nadzora:³⁵ (1) nadzor nad sprovođenjem zakona i (2) skupštinski nadzor. Nadzor nad sprovođenjem zakona, vrši ministarstvo nadležno za ljudska i manjinska prava, osim ako je posebnim zakonom vršenje nadzora povereno drugom ministarstvu.

Zaštitnik građana (ombudsman), takođe, kao nezavisan državni organ, ustanovljen Zakonom o Zaštitniku građana,³⁶ ima značajnu ulogu u sprečavanju i borbi protiv diskriminacije. I pored zauzetog stava da Zaštitnik građana po pravilu više ne pokreće postupke po pritužbama građana na diskriminativan odnos organa javne uprave ako se prethodno nisu, u skladu sa zakonom, obratili Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, u brojnim slučajevima, baveći se kršenjem ljudskih prava, a naročito zaštitom prava pripadnika nacionalnih manjina, pravima i položajem osoba sa invaliditetom, pitanjem rodne ravnopravnosti i pravima seksualnih manjina, pravima deteta, starijih (odnosno "osetljivih" društvenih grupa) i dr. i Zaštitnik "ulazi" u oblasti opšte zabrane diskriminacije, jer je u osnovi, najčešće slučaj u kršenju načela jednakosti odnosno jednakog postupanja, na osnovu ličnog svojstva određenog lica ili grupe lica.

Na nižim nivoima vlasti u Republici Srbiji, treba pomenuti i instituciju Pokrajinskog ombudsmana, koji ima značajnu ulogu u borbi protiv diskriminacije u Autonomnoj Pokrajini Vojvodina. U oko 20 gradova i opština u Republici Srbiji, osnovani su i zaštitnici građana lokalne samouprave.

²⁹ *Zakon o zabrani diskriminacije "Službeni glasnik RS", broj 22/09.*

³⁰ *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, II. Opšta zabrana i oblici diskriminacije, "Službeni glasnik RS", broj 22/09, čl. 4-14*

³¹ *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, IV. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, čl. 28. do 34.*

³² *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 41. do 46.*

³³ *Uporedi: Zakon o uređenju sudova "Službeni glasnik RS", br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - dr. zakon, 78/11 - dr. zakon i 101/11.*

³⁴ *Zakon o parničnom postupku "Službeni glasnik RS", broj 72/11.*

³⁵ *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, VII Nadzor, čl. 47. do 49.*

³⁶ *Zakon o zaštitniku građana "Službeni glasnik RS", br. 79/05 i 54/07.*

III OPŠTI CILJEVI I ZADACI STRATEGIJE

3.1. Cilj Strategije

Poštovanje ustavnog načela zabrane diskriminacije, prema licu, odnosno grupi lica s obzirom na njegovo/njeno lično svojstvo, a posebno osetljivih društvenih grupa (nacionalnih manjina, žena, LGBT osoba, osoba sa invaliditetom, starijih, dece, izbeglica, interno raseljenih lica i drugih ugroženih migrantskih grupa, pripadnika različitih veroispovesti i lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje).

3.2. Zadaci Strategije

Zadatak Strategije i akcionog plana je da se definišu ciljevi, mere i aktivnosti koje će obezbediti smanjenje broja slučajeva kršenja ustavnog i zakonskog načela zabrane diskriminacije, naročito usmerenih prema ranjivim društvenim grupama kroz:

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

IV POSEBNI CILJEVI STRATEGIJE U ODNOSU NA NACIONALNE MANJINE I OSETLJIVE DRUŠTVENE GRUPE

4.1. Diskriminacija i osetljive društvene grupe - presek stanja i ciljevi

Osetljive društvene grupe, naročito su izložene diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju u pojedinim oblastima. Analizom propisa, izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, izveštaja Zaštitnika građana, izveštaja Evropske komisije, organizacija civilnog društva koje se bore za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, medijskih natpisa i dr. o čemu je prethodno bilo reči, uočljivo je da su diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju više izložene osobe i grupe po sledećim osnovama: (1) po osnovu pripadnosti nacionalnim manjinama; (2) žene; (3) LGBT osobe; (4) osobe sa invaliditetom; (5) starije osobe; (6) deca; (7) izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe; (8) na osnovu verske pripadnosti i (9) lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Strategija zato daje jasan odgovor, na koji način će ove društvene grupe biti dodatno zaštićene, na koji način će se obezbediti načelo jednakosti, jednakih prava i jednakog postupanja, u kojim oblastima su slučajevi diskriminacije najčešći prema osetljivim društvenim grupama i kako unaprediti stanje u određenim oblastima, u kom pravcu treba "delovati" u cilju daljih zakonodavnih reformi i donošenja podzakonskih akata u cilju unapređenje njihove zaštite i dr.

4.2. Nacionalne manjine

4.2.1. Pravni okvir

Republika Srbija je ratifikovala veliki broj međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu ljudskih i manjinskih prava kojima se garantuju prava nacionalnih manjina. Pored onih zaključenih pod okriljem Ujedinjenih nacija, treba pomenuti i ugovore usvojene pod okriljem Saveta Evrope: Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³⁷, revidiranu Evropsku Socijalnu povelju³⁸, Okviru konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina,³⁹ Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima⁴⁰, Evropsku kulturnu konvenciju⁴¹ i dr. Nakon što je Republika Srbija u martu mesecu 2012. godine dobila status kandidata za članstvo u Evropsku uniju, iako nije članica Evropske unije, prilikom formulisanja antidiskriminacionih ciljeva i mera u obzir treba uzeti i dokumente Evropske unije, pre svega Direktivu broj 2000/43/EC od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno i etničko poreklo⁴².

Republika Srbija značajnu pažnju poklanja manjinskoj politici. Pod manjinskom politikom podrazumeva se puna integracija nacionalnih manjina u društveni život uz dalje očuvanje i razvijanje njihove nacionalne i kulturne posebnosti. Jedan od temelja ovako određene manjinske politike čini izgradnja sveobuhvatne pravne regulative u domenu manjinskih prava. Najznačajniji pravni akti kojima se reguliše položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji su Ustav Republike Srbije, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina⁴³, i drugi zakoni i podzakonski akti koji se odnose na nacionalne manjine.

Ustav Republike Srbije, najpre propisuje da Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina i jemči im posebnu zaštitu radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Ustavom je zatim predviđeno, da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno, te da niko nije dužan da se o njoj izjašnjava. Ustavom je takođe predviđeno i podsticanje i uvažavanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta građana, merama u obrazovanju, kulturi i javnom informisanju.⁴⁴

Drugi deo Ustava Republike Srbije - "Ljudska i manjinska prava i slobode" sadrži i poseban odeljak posvećen pravima pripadnika nacionalnih manjina.⁴⁵ U tom odeljku je najpre predviđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koje Ustav jemči svim građanima Republike Srbije, jemče i dodatna individualna ili kolektivna prava. Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju o pitanjima od značaja za njihovu kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u pomenutim oblastima, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete. Ustav takođe jemči pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i zabranjuje bilo kakvu diskriminaciju zasnovanu na njihovoj nacionalnoj pripadnosti, i predviđa mogućnost donošenja posebnih propisa i privremenih mera koje se mogu uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu radi postizanja njihove pune ravnopravnosti. Ustav propisuje i ravnopravnost u vođenju javnih poslova, zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina i garantuje pravo na očuvanje posebnosti kroz pravo na:

- izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti;
- na upotrebu svojih simbola na javnim mestima;
- na korišćenje svog jezika i pisma;
- da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, pokrajinski organi kao i oni jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku;
- na školovanje na svom jeziku u državnim i pokrajinskim ustanovama;
- na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova;
- da na svom jeziku koriste svoje ime i prezime;
- da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku;
- na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja;
- na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja.

Ustav takođe predviđa da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije, te da mogu osnivati i prosvetna i kulturna udruženja, koja će sami dobrovoljno finansirati. Republika Srbija se, kao država, Ustavom obavezala na podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja. U tom cilju, ona mora preduzimati efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.

U Narodnoj skupštini mora obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u skladu sa zakonom, a u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, bude omogućena srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama.⁴⁶

Zaštita nacionalnih manjina obezbeđena je i bilateralnim ugovorima koji su u tom cilju zaključeni sa Mađarskom, Republikom Makedonijom, Republikom Hrvatskom i Rumunijom.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina⁴⁷ sadrži određenje pojma "nacionalna manjina". Nacionalnom manjinom u smislu ovog zakona smatra se "svaka grupa državljana SRJ koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna iako predstavlja manjinu na teritoriji SRJ (danas Republike Srbije), pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom SRJ (Republike Srbije) i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući i kulturu, tradiciju, jezik ili religiju." Nacionalnim manjinama smatraju se i sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti ukoliko ispunjavaju prethodno navedene zakonom utvrđene uslove.⁴⁸ U osnovna načela ovog zakona ulaze zabrana diskriminacije prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama, mere za obezbeđenje pune ravnopravnosti, sloboda nacionalnog opredeljivanja i izražavanja, pravo saradnje sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu, obaveza poštovanja ustavnog poretka, načela međunarodnog prava i javnog morala kao i zaštita stečenih prava. U prava na očuvanje posebnosti, garantovana ovim zakonom spadaju: izbor i upotreba ličnog imena, pravo na upotrebu maternjeg jezika, službena upotreba jezika i pisma, pravo na negovanje kulture i tradicije, školovanje na maternjem jeziku, upotreba nacionalnih simbola, javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina su u pravni sistem Republike Srbije po prvi put uvedeni nacionalni saveti nacionalnih manjina. Zakonom je predviđeno da nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju svojstvo pravnog lica i da se biraju na četiri godine, donose svoje statute i budžete i finansiraju se iz budžeta i donacija, a njihov registar vodi nadležni organ.

Republika Srbija je 2009. godine donela i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina⁴⁹ kojim je regulisan izbor i finansiranje nacionalnih saveta, kao institucije samouprave nacionalnih manjina, i njihove nadležnosti u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, kao i druga pitanja od značaja za rad saveta, čime je položaj nacionalnih manjina dodatno unapređen. Ipak, usled određenih nejasnoća i nepreciznosti, Ustavni sud je, povodom više podnetih inicijativa, pokrenuo postupak za ocenu ustavnosti ovog Zakona (naročito u vezi sa neposrednim izborima za nacionalne savete, i nadležnostima Saveta). U slučaju da Ustavni sud donese odluku da su pojedine odredbe ovog Zakona neustavne, biće neophodno usaglašavanje ovog zakona sa Ustavom. Međutim, u budućnosti i dalje treba raditi na unapređivanju položaja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, između ostalog i kroz dalje jačanje postojećeg normativnog okvira.

Zakon o zabrani diskriminacije (2009)⁵⁰ je takođe značajan za sprovođenje manjinske politike. Pored pojmova neposredne i posredne diskriminacije, u vezi sa položajem nacionalnim manjina naročito su značajne odredbe o govoru mržnje, uznemiravajućem i ponižavajućem postupanju i udruživanju radi vršenja diskriminacije kao oblicima diskriminacije, kao i teški oblici diskriminacije, među kojima su izričito navedeni izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne rasne i verske pripadnosti, jezika i dr. genocid, etničko čišćenje i njihovo propagiranje. Takođe, zakon predviđa i mere afirmativne akcije, odnosno posebne mere koje su od značaja za unapređivanje i vođenje manjinske politike. Zakon izričito predviđa kao poseban slučaj diskriminacije - diskriminaciju nacionalnih manjina. Od posebnog značaja je i činjenica da za razliku od Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o zabrani diskriminacije sadrži i kaznene odredbe, što je posredno i put za dosledno ostvarivanje pune ravnopravnosti i zabrane diskriminacije nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Takođe, za razliku od Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji sadrži samo jednu odredbu o tome da pripadnici nacionalnih manjina i njihovi saveti mogu podneti tužbu za naknadu štete, Zakon o zabrani diskriminacije detaljno uređuje sudsku zaštitu. Međutim, sudski postupak i naknada štete, kao i kazne utvrđene Zakonom o zabrani diskriminacije, imaju značenje samo u situacijama kada su nacionalne manjine odnosno njihovi pripadnici žrtve nekog oblika diskriminacije, dok u slučaju povrede nekog drugog zajamčenog prava nacionalnih manjina koji se ne bi mogli smatrati diskriminacijom, ovi mehanizmi ne bi bili primenjivi. Zakon o zabrani diskriminacije sadrži i značajno liberalnije rešenje u pogledu podnošenja tužbe u odnosu na Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, prema kojem u cilju zaštite svojih prava tužbu mogu podneti samo pripadnici nacionalnih manjina i nacionalni saveti, a prema Zakonu o zabrani diskriminacije i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, odnosno prava određene grupe lica.

Zakonom o matičnim knjigama ("Službeni glasnik RS", broj 20/09) utvrđeno je pravo pripadnika nacionalne manjine na upis ličnog imena u matične knjige prema jeziku i pravopisu nacionalne manjine.

Od značaja su takođe i Zakona o političkim strankama ("Službeni glasnik RS", broj 36/09), Zakona o udruženjima ("Službeni glasnik RS", br. 51/09 i 99/11 - dr. zakon) i Zakona o jedinstvenom biračkom spisku ("Službeni glasnik RS", br. 104/09 i 99/11).

Zakon o političkim strankama uređuje osnivanje i pravni položaj političkih stranaka, upis i brisanje iz Registra, prestanak političkih stranaka i druga pitanja značajna za rad političkih stranaka. Tako se članom 3. Zakona o političkim strankama po prvi put uređuje pojam političke stranke nacionalne manjine, odnosno definiše da je politička stranka nacionalne manjine u smislu ovog zakona politička stranka čije je delovanje, pored obeležja iz člana 2. ovog zakona⁵¹, posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke. Ova odredba Zakona o političkim strankama može se posmatrati sa aspekta unapređenja vrednosti demokratskog društva i u kontekstu je pozitivnih mera države prema pripadnicima nacionalnih manjina, s obzirom da su Ustavom zagarantovana dodatna (individualna ili kolektivna) prava nacionalnih manjina na očuvanje posebnosti. Takođe, rešenje sadržano u članu 3. Zakona o političkim strankama obezbeđuje neophodne pretpostavke za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu.

Pored toga, članom 9. Zakona o političkim strankama uređeno je da političku stranku nacionalne manjine mogu osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije, pa se ova odredba Zakona može oceniti kao sredstvo kojim se ostvaruje stečeno pravo na političko udruživanje radi delovanja koje je posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika nacionalne manjine pod uslovima koji su znatno liberalniji u odnosu na osnivanje političke stranke iz člana 2. Zakona (koju mogu osnovati najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije). Primenom člana 9, a u vezi sa članom 3. Zakona o političkim strankama, podstiče se i znatno unapređuje neposredno (u okviru političke stranke nacionalne manjine) i posredno (kao biračko telo)

delovanje pripadnika nacionalne manjine u procesu izgradnje i unapređenja političkih institucija i društva u celini, što je u kontekstu dobre prakse za učešće nacionalnih manjina u političkom životu. Kao ilustracija ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa ovim zakonom iznosimo podatak da je u Registar političkih stranaka koji vodi Ministarstvo pravde i državne uprave do 3. aprila 2013. godine upisana 91 politička stranka, od kojih su 53 političke stranke nacionalnih manjina (dve hrvatske nacionalne manjine, dve rusinske nacionalne manjine, šest albanske nacionalne manjine, tri bugarske nacionalne manjine, četiri vlaške nacionalne manjine, šest mađarske nacionalne manjine, sedam romske nacionalne manjine, jedna makedonske nacionalne manjine, dve slovačke nacionalne manjine, tri bunjevačke nacionalne manjine, jedna crnogorske nacionalne manjine, jedna goranske nacionalne manjine, dve rumunske nacionalne manjine, 12 bošnjačke nacionalne manjine i jedna ruske nacionalne manjine).

Pored navedenog Zakona o političkim strankama, ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na korišćenje svog jezika i pisma omogućavaju i Zakon o udruženjima i Zakon o jedinstvenom biračkom spisku.

Tako, Zakon o političkim strankama i Zakon o udruženjima propisuju da naziv političke stranke nacionalne manjine i udruženja, ako je to predviđeno statutom, može biti i na jeziku i pismu nacionalne manjine, kao i da taj podatak upisuje se u Registar političkih stranaka i Registar udruženja, dok Zakon o jedinstvenom biračkom spisku propisuje da se ime i prezime birača koji je pripadnik nacionalne manjine upisuje u jedinstveni birački spisak i prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine.

Pored već pomenutih zakona, zaštita manjinskih prava je u Republici Srbiji uređena i brojnim zakonima u raznim oblastima života: npr. u oblasti obrazovanja (Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakonom o osnovnoj školi, Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakonom o srednjoj školi i dr. uređena su pitanja školovanja na jezicima nacionalnih manjina), Zakonom o lokalnoj samoupravi (uređeno je osnivanje saveta za međunacionalne odnose u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave), Krivičnim zakonikom (sankcionisana je kao krivično delo povreda ravnopravnosti građana i povreda ravnopravnosti upotrebe jezika i pisma), Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma i Zakonom o pečatu državnih i drugih organa (uređena je službena upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina i dr), Zakonom o državnim praznicima u Republici Srbiji (utvrđeno je pravo zaposlenih da ne rade u određene dane verskih praznika), Zakonom o radiodifuziji (regulisano izdavanje dozvola za emitovanje, suzbijanje govora mržnje i dr), kao i drugim zakonima, naročito u oblasti pravosuđa, kulture, zdravlja i zdravstvene zaštite, informisanja i dr.

Od podzakonskih akata, u kontekstu manjinske politike, naročito treba istaći sledeće: Uredbu o obrazovanju Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine (2006), Uredbu o savetu Republike Srbije za nacionalne manjine (2009), Uredbu o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina (2010) Odluku o obrazovanju Saveta za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade Roma (2008), Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalnih manjina (2009), Pravilnik o obliku i sadržaju obrazaca za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektore (2009), Pravilnik o načinu vođenja registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina (2009) i dr.⁵²

³⁷ *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 9/03, 5/05 i 7/05 - ispravka*

³⁸ *Zakon o potvrđivanju revidirane Evropske socijalne povelje "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, broj 42/09.*

³⁹ *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 6/98.*

⁴⁰ *Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", broj 18/05*

⁴¹ *Zakon o ratifikaciji Evropske kulturne konvencije "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 4/87.*

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

⁴³ *Ustav Republike Srbije, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina "Službeni list SRJ", broj 11/02, "Službeni glasnik RS", broj 72/09 - dr. zakon). Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina "Službeni glasnik RS", broj 72/09.*

⁴⁴ *Ustav Republike Srbije, čl. 14, 47. i 48.*

⁴⁵ *Ustav Republike Srbije, čl. 75. do 81.*

⁴⁶ *Ustav Republike Srbije, čl. 100. i 180.*

⁴⁷ *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina "Službeni list SRJ", br. 11/02, "Službeni list SCG", br. 1/03 - Ustavna povelja i "Službeni glasnik RS", broj 72/09 - dr. zakon).*

⁴⁸ *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, član 2. st. 1. i 2.*

⁴⁹ *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.*

⁵⁰ *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 10. do 14. i član 24.*

⁵¹ *Članom 2. Zakona o političkim strankama propisano je da je politička stranka u smislu tog zakona organizacija građana slobodno i dobrovoljno udruženih osnovana radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim oblikovanjem političke volje građana i učešća na izborima.*

⁵² *Uredba o obrazovanju Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine "Službeni glasnik RS", broj 61/06, Uredba o savetu Republike Srbije za nacionalne manjine, "Službeni glasnik RS", broj 50/09, Uredba o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina, "Službeni glasnik RS", broj 95/10, Odluka o obrazovanju Saveta za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade Roma, "Službeni glasnik RS", broj 24/08, Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalnih manjina, "Službeni glasnik RS", broj 91/09, Pravilnik o obliku i sadržaju obrazaca za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektore "Službeni glasnik RS", broj 91/09, Pravilnik o načinu vođenja registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina "Službeni glasnik RS", broj 91/09 i dr.*

4.2.2. Opis stanja

4.2.2.1. Postojeći pravni okvir, poštovanje pravnog okvira i njegovo sprovođenje

Većina predstavnika nacionalnih manjina ocenjuje da je u poslednjih deset godina, položaj pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji unapređen.⁵³ Unapređenje položaja nacionalnih manjina prvenstveno se ogleda u postojanju solidnog pravnog okvira i zakonom definisanih visokih standarda u zaštiti prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina.

Međutim, primetno je da postoji potreba za daljim unapređivanjem pravnog okvira, zatim veće doslednosti u pogledu njegovog poštovanja i primene, smanjenja raskoraka između pravnog okvira i stvarnog stanja kao i jačanje rada pojedinih institucija nadležnih za njegovo sprovođenje, što je konstatovano i u Izveštaju Evropske komisije o zahtevu Srbije za članstvo u EU koji je usvojen 12. oktobra 2011. godine⁵⁴, u kome je naglašeno da Savet Republike Srbije za nacionalne manjine koji treba da usaglašava rad nacionalnih saveta i državnih tela nije operativan, da su sami saveti nacionalnim manjina ispolitizovani, kao i da nema efikasne kontrole njihovog finansiranja i rashoda.

Vlada je usvojila 2006. godine Zaključak o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnim manjina u organima državne uprave. Ova značajna afirmativna mera međutim, još uvek nije dosledno sprovedena i na njenu punu primenu još uvek se čeka.⁵⁵

U postojećem pravnom okviru koji se odnosi na nacionalne manjine postoje određeni nedostaci koje kroz buduće unapređenje pravnog okvira treba otkloniti. Na primer, u zakonskoj definiciji pojma "nacionalna manjina", sadržani su pojedini kriterijumi kao što su npr. dugotrajna i čvrsta veza sa teritorijom države, dovoljna reprezentativnost i drugi, koji nisu konkretno i jasno uređeni i bliže određeni. Pojedini kriterijumi za finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina koji su predviđeni Uredbom o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina (2010), takođe zahtevaju bliža pojašnjenja, kao na primer, šta se može smatrati ustanovom nacionalne manjine u oblasti službene upotrebe jezika i pisma, kako se utvrđuje njihov broj kao i obim njihove aktivnosti.

Posebno pitanje u vezi sa raskorakom između onoga što je pravnim okvirom predviđeno i postojećeg stanja odnosi se na Fond za nacionalne manjine čije je obrazovanje predviđeno Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ali njegov rad još uvek nije pravno uređen.

4.2.2.2. Međunacionalni incidenti, diskriminacija, narušavanje prava, netolerancija i izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje

Incidenata koji u najširem smislu reči mogu da imaju obeležja međunacionalnih u poslednjih nekoliko godina je sve manje, ali su oni još uvek relativno česti. Takođe, još uvek su prisutni i slučajevi etničke netolerancije i distance između pripadnika većinskog naroda i nacionalnih manjina, kao i govor mržnje. O tome govore i raspoloživi podaci nadležnih institucija. (Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana)⁵⁶ i organa državne uprave. Naročito su značajni podaci Ministarstva unutrašnjih poslova za period od 1. januara 2007. do 1. marta 2012. godine. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u ovom periodu, evidentirao ukupno 1411 incidenata (u 2007. godini - 354, u 2008. godini - 329, u 2009. godini - 253, u 2010. godini - 202, u 2011. godini - 242 i za prva dva meseca 2012. godine - 31), koja u najširem smislu mogu da budu od značaja za međunacionalne odnose.

U strukturi incidenata su:

- fizički napadi - 117 (preko 60% odnosi se na lica romske nacionalnosti);
- tuče između lica različite nacionalnosti - 33;
- anonimne pretnje - 31;
- verbalni sukobi - 212;
- oštećenja verskih objekata - 232;
- oštećenja i sknavljenja groblja i spomen obeležja - 41;
- oštećenja objekta u vlasništvu lica albanske, goranske i turske nacionalnosti - 81;
- oštećenja objekata lica romske nacionalnosti - 32;
- oštećenja ostalih objekata - 23;
- ispisivanje parola, grafita i iscrtavanje simbola mržnje prema manjinama - 580;
- ostali slučajevi - 29.

Od ukupnog broja incidenata podnete su krivične prijave za 503 krivična dela, kao i 197 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, dok je u ostalim slučajevima u kontaktu sa nadležnim tužilačkim organima utvrđeno da nema elemenata krivičnog dela ili prekršaja. Zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka obuhvaćeno je 413 lica različite nacionalne pripadnosti. Od ukupno 503 krivična dela rasvetljena su 303 ili 60,2%, a krivične prijave podnete protiv 457 lica (347 Srba, 34 Mađara, 30 Muslimana, 18 Roma, šest Slovaka, sedam Albanaca, šest Hrvata, po dva Bošnjaka i lica rumunske nacionalnosti i po jedno lice nemačke, turske, crnogorske, makedonske i vlaške nacionalnosti).

U strukturi krivičnih dela su: krivično delo teško ubistvo u pokušaju (na štetu Goranca, koje je rasvetljeno); krivično delo ubistvo u pokušaju (na štetu lica mađarske nacionalnosti - rasvetljeno); devet krivičnih dela teška telesna povreda (sedam je rasvetljeno); devet krivičnih dela laka telesna povreda (sva rasvetljena); 220 krivičnih dela izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (133 su rasvetljena); dva krivična dela rasna i druga diskriminacija (jedno je rasvetljeno); 40 krivičnih dela nasilničko ponašanje (38 je rasvetljeno); 127 krivičnih dela uništenje i oštećenje tuđe stvari (41 je rasvetljeno); 23 krivična dela povreda groba (10 je rasvetljeno); pet krivičnih dela izazivanja opšte opasnosti (sva su rasvetljena); 14 krivičnih dela ugrožavanje sigurnosti (13 je rasvetljeno); dva krivična dela protivpravno lišenje slobode (jedno je rasvetljeno); šest krivičnih dela povreda ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti (pet je rasvetljeno); tri krivična dela povreda ugleda Republike Srbije (sva su rasvetljena); pet učestvovanja u tuči (sva su rasvetljena); tri krivična dela povrede slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda (dva su rasvetljena); tri krivična dela ugrožavanje opasnim oruđem pri tuči i svađi (sva su rasvetljena); osam krivičnih dela nedozvoljena proizvodnja, držanje, nošenje i promet oružja i eksplozivnih materija (šest je rasvetljeno); 13 krivičnih dela ometanje ovlašćenog službenog lica u obavljanju poslova bezbednosti ili održavanja javnog reda i mira (rasvetljena); krivično delo sprečavanje službenog lica u vršenju službene radnje (koje je rasvetljeno); krivično delo nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu; dva krivična dela prinuda (rasvetljena su); krivično delo pomoć učinocu posle izvršenog krivičnog dela (rasvetljeno je); krivično delo izazivanje panike i nereda (rasvetljeno je); krivično delo lažno prijavljivanje (rasvetljeno je); dva ostala krivična dela.

Ukoliko se produbljenije sagleda izložena struktura incidenata i nacionalna struktura oštećenih, jasno je da među incidentima prednjače oštećenja objekata i stvari (naročito verskih objekata), fizički napadi i tuče, kao i verbalni napadi, a da su oštećeni najčešće pripadnici romske, albanske i goranske nacionalne manjine.

U vezi sa međunacionalnim incidentima, posebno treba istaći da na njihov broj, teritorijalni raspored i učestalost utiču ekonomska situacija, siromaštvo, nerešena politička pitanja, naročito situacija na teritoriji Kosova i Metohije, delovanje ekstremnih i navijačkih grupa, pomanjkanje tolerancije i senzibilisanosti, ali i unapred kreirani problemi i zloupotrebe pojedinih pitanja u vezi sa afirmacijom nacionalnih vrednosti i primenom manjinskih prava.⁵⁷

Činjenica da državni organi reaguju, otkrivaju učinioce, procesuišu i kažnjavaju izvršioce i podstrekače međunacionalnim incidenata, govori u prilog spremnosti državnih i drugih organa da ovake pojave brzo i efikasno suzbiju. U narednom periodu, značajna pažnja se mora posvetiti ne samo represivnom delovanju nakon pomenutih incidenata, već preventivnom delovanju i rešavanju uzroka problema koji do takvih incidenata dovode.

Nezavisni državni organi, pre svega Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana, kao i Pokrajinski ombudsman kao nezavistan organ na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodina, imaju sve veći značaj u sprečavanju diskriminacije nacionalnim manjina, a njihove preporuke, mišljenja druge aktivnosti afirmativnu i preventivnu ulogu u sprečavanju diskriminacije.

Prema podacima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, u svom radu do 5. aprila 2012. godine, Poverenik je primio 506 pritužbi zbog diskriminacije. Od tog broja, podnete su 94 pritužbe po osnovu nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla.

U periodu 2008-2011. godine Zaštitnik građana je primio sledeći broj pritužbi koje se odnose na manjinska prava:

- 22 pritužbe u 2008. godini koje su ukazivale na povrede ili neostvarivanje priznatih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina - najveći broj pritužbi se odnosio na ostvarivanje prava na obrazovanje na jeziku nacionalne manjine;

- 66 pritužbi u 2009. godini i u tri slučaja je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Najveći broj pritužbi se odnosio na diskriminaciju, pravo na informisanje, obrazovanje i zaštitu kulturnog identiteta, pravo na službenu upotrebu jezika i pisama, slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti i drugo;

- 91 pritužbu u 2010. godini, a postupao je i u pet slučajeva po sopstvenoj inicijativi - najveći broj pritužbi koje se odnose na povredu posebnih kolektivnih prava je podneto u vezi sa izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina, pravom na ravnopravnost u vođenju javnih poslova, informisanjem i kulturnim stvaralaštvom na jeziku nacionalne manjine i pravom na službenu upotrebu jezika i pisama.

U oblasti prava nacionalnih manjina u 2011. godini, vodio je 221 postupak, od čega je 51 pokrenut po sopstvenoj inicijativi. Od 58 slučajeva koji se odnose na povredu posebnih individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, najviše ih je u vezi sa službenom upotrebom jezika i pisama - 21.

Slični podaci mogu se naći i u Izveštaju Pokrajinskog ombudsmana.⁵⁸

4.2.2.3. Položaj Roma

Položaj Roma kojih prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine u Republici Srbiji ima 147.604 u različitim oblastima društvenog života i dalje je veoma težak, ali je uočljivo da je načinjen niz koraka da se status ove nacionalne manjine i njenih pripadnika unapredi. U tom smislu, treba istaći da su u 2009. godini usvojeni Strategija za unapređivanje položaja Roma i prateći Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2009-2011. godine, koji je predstavljao operacionalizaciju prioriteta i preporuka Strategije za unapređivanje položaja Roma, a u cilju njene efikasne realizacije, kao i da je formiran Savet za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade inkluzije Roma, kojim je predsedavao potpredsednik Vlade Republike Srbije. Međutim, i pored usvajanja Strategije, analiza položaja pripadnika romske zajednice u pojedinim oblastima, a naročito u oblasti pristupa ličnim dokumentima, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i stanovanju, ukazuju na činjenice da su, i pored napretka, Romi još uvek osetljiva grupa podložna diskriminaciji, što je konstatovano i u Izveštaju Evropske komisije od 10. oktobra 2012. godine, naglašeno je da su Romi najčešće diskriminisana grupa (uz lica sa invaliditetom i seksualnim manjinama).⁵⁹ Oblasti u kojima najčešće dolazi do diskriminacije pripadnika ove nacionalne manjine, jesu lična dokumenta i državljanstvo, zdravstvena zaštita, obrazovanje, stanovanje i zapošljavanje.

U oblasti pristupa ličnim dokumentima, još uvek postoje slučajevi pravno nevidljivih lica, među kojima je najviše pripadnika romske nacionalne manjine, koji ne mogu da ostvare svoja prava. U rešavanju ovog problema najpre treba pomenuti Zakona o matičnim knjigama iz 2009. Godine, zato što je donošenjem navedenog zakona, kao i podzakonskog akta koji je donet na osnovu tog zakona - Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga ("Službeni glasnik RS", br. 109/09, 4/10 - ispravka, 10/10, 25/11 i 5/13) znatno unapređeno pravo na upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih i posle roka za prijavu te

činjenice (naknadni opis) na način kojim se omogućava Ustavom Republike Srbije zagarantovano pravo na jednaku zaštitu prava svih građana, dakle i pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i romsku nacionalnu manjinu. Republika Srbija je zatim tokom 2011. godine izmenila Zakon o ličnoj karti i Zakon o republičkim administrativnim taksama i usvojila novi Zakon o prebivalištu i boravištu građana. Krajem 2012. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je na osnovu zakona doneo i poseban Pravilnik o obrascu prijave prebivališta na adresi ustanove, odnosno centara za socijalni rad, kojim se reguliše prijava prebivališta na adrese centara za socijalni rad, što je bio značajan korak u prevazilaženju ovog problema.⁶⁰ U avgustu 2012. godine, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je i Zakon o dopunama Zakona o vanparničnom postupku, kojim je ustanovljen zakonski osnov za utvrđivanje činjenice rođenja u sudskom postupku, čime će se u budućnosti značajno smanjiti broj "pravno nevidljivih" lica.⁶¹ Ovim zakonom, između ostalog, uređen je i postupak utvrđivanje vremena i mesta rođenja, koji se sprovodi kada lice koje nije upisano u matičnu knjigu rođenih ne može da dokaže vreme i mesto svog rođenja na način predviđen propisima kojima se uređuje vođenje matičnih knjiga.

Ovaj zakon je akt na osnovu koga bi mnoga pravno nevidljiva lica trebalo da ostvare pravo na upis činjenice svog rođenja u matične evidencije, ali ostaje otvoreno pitanje na koji način će te osobe steći državljanstvo. Posebno je problematičan član 71k, stav 2. Zakona o vanparničnom postupku, kojim je propisano da organ koji je nadležan za postupak sticanja državljanstva nije vezan rešenjem suda kojim se utvrđuje mesto i vreme rođenja. Ostaje da se sačeka praksa matičara i Ministarstva unutrašnjih poslova, ali je već sada očito da pitanje sticanja državljanstva nije dovoljno jasno i precizno regulisano, što ostavlja mogućnost da ovi ljudi status pravno nevidljivih lica samo zamene statusom lica u riziku od apatridije. Takođe, Zakon o zdravstvenoj zaštiti,⁶² predviđa i posebno navodi da zdravstvena zaštita obuhvata i lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište, odnosno boravište u Republici Srbiji. Zakon o zdravstvenom osiguranju predviđa da se pravo na zdravstvenu zaštitu obezbeđuje i licima obuhvaćenim obaveznim zdravstvenim osiguranjem, a u kategorije lica koja su obuhvaćena zdravstvenim osiguranjem po sili zakona obuhvaćena su i lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište odnosno boravište u Republici, ali su se sve do skora pojavljivali slučajevi kada je podzakonskim aktima ovo pravo bilo derogirano.⁶³ Situacija se pozitivno promenila krajem 2012. godine kada je Vlada, na sednici od 29. decembra, donela Uredbu o izmenama i dopunama Uredbe o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenim metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u Jedinstvenu bazu Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja⁶⁴, kojom je propisano da se u pogledu osnova osiguranja, u Jedinstvenu bazu Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja unosi i osiguranje u smislu zakona kojim se uređuje socijalno osiguranje u smislu zakona kojim se uređuje zdravstveno osiguranje, a što obuhvata i lica romske nacionalnosti, koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno boravište u Republici Srbiji i članovi njihove uže porodice.

U oblasti obrazovanja najizraženija opasnost od diskriminacije odnosi se na mogućnosti segregacije, odnosno stvaranja odeljenja isključivo za romsku decu,⁶⁵ kao i u pogledu izostanka izvršavanja obaveze predviđene Strategijom za unapređivanje položaja Roma i Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina o primeni mera afirmativne akcije u korist pripadnika romske nacionalne manjine. Od velikog je značaja, da se: Romima obezbede svi uslovi za sticanje osnovnog obrazovanja, uključujući i kvalitetno predškolsko obrazovanje; smanji broj Roma koji napuštaju školovanje (što je osnov za unapređivanje njihovog položaja) i podstiče i ohrabruje njihovo dalje obrazovanje (srednjoškolsko, fakultetsko). Zato je potrebno obezbediti, kao minimum, završetak osnovnog obrazovanja, a mladi Romi bi trebali da budu ohrabreni da nastave sa daljim obrazovanjem, srednjoškolskim, kao i fakultetskim.

Poseban problem predstavlja stanovanje, jer po podacima iz 2003. godine koji su navedeni u Drugom izveštaju Republike Srbije o sprovođenju okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope (koji je Republika Srbija podnela 2007. godine a na osnovu kojeg je Savetodavni komitet je 2009. godine usvojio mišljenje o sprovođenju okvirne Konvencije u Srbiji), čak 72% romskih naselja u Srbiji ima status nelegalnih.⁶⁶ Na osnovu preliminarnih rezultata poslednjeg popisa stanovništva, u Srbiji postoji oko 780 romskih naselja, od kojih se oko 170 nalazi u Beogradu. Uslovi u romskim neformalnim naseljima su loši, nema tekuće vode, električne energije a često ni drugih infrastrukturnih uslova za human život stanovnika. U Beogradu je raseljeno nekoliko neformalnih romskih naselja, nakon čega je Grad Beograd obezbedio raseljenim Romima kontejnerski smeštaj, ali takav smeštaj ne može se smatrati prihvatljivim trajnim rešenjem. Osim toga, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je utvrdio da pojedine odredbe ugovora o korišćenju mobilnih stambenih jedinica i drugih akata kojima grad postavlja uslove za njihovo korišćenje nisu usklađene sa propisima o zabrani diskriminacije.⁶⁷ U praksi, ima slučajeva da zainteresovana lica, prilikom raseljavanja ilegalnih naselja ne dobijaju rešenje o iseljenju, prethodno obaveštenje, odgovarajući alternativni smeštaj, kao ni mogućnost da se žale zbog iseljenja. Krajnje je neophodno, zato, nastaviti programe socijalnog stanovanja za ugrožena lica.

Zapošljavanje Roma je veoma izražen problem. Republika Srbija je, usvojila Nacionalnu strategiju zapošljavanja za period od 2011 do 2020. godine⁶⁸. Ovom Strategijom utvrđeni su prioriteti i ciljevi politike zapošljavanja za navedeni period, kao i posebne kategorije lica koje imaju status teže zapošljivih lica. Nacionalni akcioni planovi zapošljavanja koji se donose na godišnjem nivou, predstavljaju osnovni instrument sprovođenja utvrđenog strateškog okvira i definišu programe i mere aktivne politike zapošljavanja koje će se na godišnjem nivou realizovati. Nacionalnim akcionim planom za 2013. godinu⁶⁹, predviđen je i set mera usmerenih ka podsticanju zapošljavanja Roma.

Zahvaljujući unapređenoj bazi podataka o nezaposlenim licima romske nacionalnosti koja je uspostavljena u Nacionalnoj službi za zapošljavanje i činjenici da su od 2010. godine svi podaci o broju nezaposlenih lica romske nacionalnosti, kao i podaci o licima uključenim u mere aktivne politike zapošljavanja rodno razvrstani, omogućeno je lakše praćenje stanja i realizacije programa i mera namenjenih lakšem zapošljavanju Roma.

Broj nezaposlenih lica romske nacionalnosti prijavljen na evidenciju NSZ

Godina	2009.	2010.	2011.
Broj nezaposlenih	13.416 lica (6.571 žena)	15.867 lica (7.637 žena)	19.398 lica (9.180 žena)

Broj Roma prijavljenih na evidenciju nezaposlenih menja se i varira, s obzirom da se lica zapošljavaju, ili brišu sa evidencije ukoliko nisu aktivni tražioci posla (nejavljanje ili nepoštovanje obaveza). Podatak o povećanju broja Roma prijavljenih na evidenciju nezaposlenih Nacionalne službe za zapošljavanje ukazuje na trend da sve veći broj Roma, kroz institucije sistema, nastoji da dođe do zaposlenja, ali i potvrđuje veoma visoku stopu nezaposlenosti pripadnika ove nacionalne manjine. Posebno zabrinjava porast nezaposlenosti žena Romkinja. Nepovoljna obrazovna struktura romske populacije predstavlja veliki izazov jer preko 85% Roma prijavljenih na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje nema zanimanje ili stručnu spremu.

Pored toga što Romi kao kategorija teže zapošljivih lica imaju prioritet prilikom uključivanja u sve mere aktivne politike zapošljavanja, u cilju povećanja njihove zapošljivosti i zapošljavanja, Nacionalna služba za zapošljavanje raspisuje i posebne javne pozive namenjene zapošljavanju lica romske nacionalnosti (za dodelu subvencije za samozapošljavanje i za dodelu subvencije poslodavcima za novo zapošljavanje), a sprovodi i posebne motivacione treninge namenjene zapošljavanju, organizuje obuke za aktivno traženje posla, trening samoefektivnosti, klubove za traženje posla, sajmove zapošljavanja i realizuje programe dodatnog obrazovanja i obuku. U okviru mera i aktivnosti za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji, u oblasti zapošljavanja, a s ciljem formalizovanja radnopravnog statusa Roma, uvedeno je zanimanje "sakupljač sekundarnih sirovina" u jedinstvenu nomenklaturu zanimanja koju RZS sprovodi u skladu sa međunarodnim standardima.

⁵³ Napomena: Konstatacija preuzeta iz zapisnika Republičkog saveta

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

⁵⁵ Zaključak Vlade o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave "Službeni glasnik RS", broj 40/06. Napomena: Kod pojedinih nacionalnih manjina, vidljiv je njihov značajno manji procenat zastupljenosti u radu državnih institucija. Primera radi, procenat bošnjaka u državnim institucijama, u gradovima u kojima čine većinu, znatno je manji u odnosu na procenat njihovog udela u ukupnom stanovništvu. Primera radi, u Novom Pazaru Bošnjaci u ukupnom stanovništvu učestvuju sa oko 82 odsto, ali je njihova zastupljenost u radu državnih organa znatno manja: u okružnom sudu u Novom Pazaru radi 14 Bošnjaka i 14 Srba, u oružnom javnom tužilaštvu je zaposleno četiri Bošnjaka i četiri Srbina, u opštinskom javnom tužilaštvu 8 Bošnjaka i 5 Srba, u organu za prekršaje 17 Bošnjaka i 22 Srba, i u poreskoj upravi 70 Bošnjaka i 66 Srba. Pripadnici bošnjačke nacionalne manjine su u malom broju zastupljeni u vojsci i policiji: na primer, u Područnoj policijskoj upravi u Novom Pazaru, Bošnjaci čine samo jednu četvrtinu policijskih službenika, kao i u drugim republičkim organima.

⁵⁶ Npr. nasilje i etnička netolerancija prema Romima u selu Jabuka, napad na pripadnike goranske nacionalne manjine u Borči, tuča između mađarskih i srpskih mladića u Temerinu u toku 2010. godine odnosno razbijanje stakala na Islamskom centru u Novom Sadu, napadi na džamiju u Borči, ispisivanje grafita mržnje prema Mađarima u Zrenjaninu i Novom Sadu, demoliranje prostorija mađarskog kulturnog centra "Šandor Petefi" u Novom Sadu, razbijanje kamenjem prozora na zgradi Nacionalnog saveta hrvatske nacionalne manjine u Subotici, paljenje prostorija Građanske inicijative Goranaca i dr. u toku 2011. godine - navedeni slučajevi pomenuti su i u izveštajima Zaštitnika građana za 2010. i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu i Pokrajinskog ombudsmana.

⁵⁷ Npr. podizanje spomenika i spomen obeležja bez poštovanja predviđene procedure, kao i (zlo)upotreba simbola i znamenja nacionalnih manjina i tradicionalnih naziva naseljenih mesta.

⁵⁸ *Uporedi: Pokrajinski ombudsman, Izveštaj Pokrajinskog ombudsmara za 2011. godinu, str. 41-57*

⁵⁹ *Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, str. 20.*

⁶⁰ *Problemi koji se javljaju tokom postupaka naknadnih upisa u matične knjige detaljno su opisani u publikacijama NVO Praksis: Pravno nevidljiva lica u sedam slika (2008), Pravno nevidljiva lica u Srbiji (2009), Pravno nevidljiva lica u Srbiji - i dalje bez rešenja (2011), Lica u riziku od apatridije u Srbiji (2010), Lica u riziku od apatridije u Srbiji - studije slučajeve (2011), kao i u Izveštaju o položaju "pravno nevidljivih" lica u Republici Srbiji, Zaštitnika građana (2012).*

⁶¹ *Zakon o dopunama Zakona o vanparničnom postupku "Službeni glasnik RS", broj 85/12.*

⁶² *Zakon o zdravstvenoj zaštiti.*

⁶³ *I pored toga što Zakon o zdravstvenom osiguranju omogućava Romima da steknu svojstvo osiguranika bez obzira na to da li imaju prijavu prebivališta ili boravišta - što predstavlja dobar primer afirmativnih mera - licima romske nacionalnosti bez stalnog prebivališta, odnosno boravišta uskraćuje se pristup pravu na zdravstveno osiguranje. Mnoge filijale Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, pozivajući se na Uredbu o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, u kojoj se navodi da lica romske nacionalnosti treba da prilože i prijavu boravka, ponovo zahtevaju da lica romske nacionalnosti prilikom prijave na zdravstveno osiguranje kao dokaz prilože prijavu boravka, a onima koji prijavu boravišta nemaju, onemogućava se sticanje svojstva osiguranika. NVO Praksis je Ustavnom sudu podneo inicijativu za ocenu zakonitosti Uredbe, a Zaštitnik građana je u svojoj Preporuci utvrdio da Uredba nije u skladu sa Zakonom.*

⁶⁴ *Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o sadržini, obrascu i načinu podnošenja jedinstvene prijave na obavezno socijalno osiguranje, jedinstvenim metodološkim principima i jedinstvenom kodeksu šifara za unos podataka u Jedinstvenu bazu Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja "Službeni glasnik RS", br. 54/10 i 124/12, član 7, stav 2. tačka 18.*

⁶⁵ *Tako su, na primer, u selu Vožegrinci-Blaževo kod Novog Pazara pre više godina formirana segregisana odeljenja/grupe za raseljenu romsku decu. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je u svojoj preporuci konstatovao da su, u pomenutim mestima, Predškolska ustanova "Mladost" i Osnovna škola "Aleksandar Stojanović Leso" diskriminisale decu (pripadnike romske nacionalne manjine) na osnovu njihove nacionalne pripadnosti.*

⁶⁶ *Drugo mišljenje o Srbiji Savetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina od 25. juna 2009. godine sadrži podatak da od ukupno 593 naselja koja čine pripadnici romske zajednice u Srbiji, 72% i dalje ima status nelegalnih naselja.*

⁶⁷ *Mišljenje Poverenice za zaštitu ravnopravnosti br. 214/2012 od 16. oktobra 2012. godine, doneto na osnovu pritužbe NVO Praksis*

⁶⁸ *Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine "Službeni glasnik RS", broj 37/11.*

⁶⁹ *Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2013. godinu "Službeni glasnik RS", broj 117/12.*

4.2.3. Opšti cilj

Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema nacionalnim manjinama, unapređenjem pravnog okvira i delotvornim sprovođenjem propisa čime će se smanjiti raskorak između normativnog i stvarnog; afirmisanje tolerancije i dobrih međunacionalnih odnosa, između ostalog, punom integracijom nacionalnih manjina u društveni život, naročito u rad državnih institucija, sprečavanjem i procesuiranjem govora mržnje i međunacionalnih incidenata; ukidanje diskriminatorskih praksi prema nacionalnim manjinama, naročito prema pripadnicima romske nacionalne manjine; promena javnih politika koje mogu da budu izvor diskriminacije nacionalnih manjina u određenim oblastima.

4.2.4. Mere

1) Harmonizovati postojeći pravni okvir zabrane diskriminacije sa standardima sadržanim u direktivama Evropske unije, naročito u direktivi 2000/43/EC o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo;

2) Obnoviti rad Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine i predvideti obavezu njegovog sastajanja najmanje jednom u šest meseci;

3) Unapređivati postojeći zakonodavni okvir sprečavanja diskriminacije ove grupe lica kao i drugih zakona kojima se unapređuje njihov položaj, shodno potrebama utvrđenih u praksi i usvojiti neophodne podzakonske akte a naročito, bliže urediti pojedine kriterijume iz zakonskog određenja pojma nacionalne manjine, precizirati pojedine kriterijume za finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina, povećati učešće pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave i normativno urediti rad Fonda za nacionalne manjine kroz donošenje/izmenu zakona i drugih propisa;

- 4) Razmotriti izborni sistem za izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina, preispitati pravila o biračkom spisku pripadnika nacionalnih manjina, kao i o nadzoru nad zakonitošću rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina;
- 5) Dosledno primeniti odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi i u svim nacionalnim mešovitim lokalnim samoupravama formirati savete za međunacionalne odnose;
- 6) Obezbediti delotvornu prevenciju, istraživanje i sankcionisanje međunacionalnih incidenata, a naročito onih koji stiču obeležja krivičnog dela izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, između ostalog, i pojačanom ulogom saveta za međunacionalne odnose na lokalnom nivou u cilju pune ravnopravnosti i jednakosti;
- 7) Suzbijati diskriminatorske prakse prema pripadnicima nacionalnih manjina u svim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman, radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;
- 8) Obezbediti adekvatno poznavanje jezika i pisma nacionalnih manjina u državnim organima i organima lokalne samouprave u cilju izbegavanja moguće diskriminacije govornika tih jezika;
- 9) Preduzimati mere za sprečavanje govora mržnje i akata nasilja ili pretnji nasiljem kao i druge slučajeve diskriminacije prema nacionalnim manjinama;
- 10) Obezbediti stručnu obuku nadležnih državnih organa za poznavanje, tumačenje i primenu zakona iz oblasti manjinske politike, dodatno senzibilisanje u radu sa pripadnicima nacionalnih manjina i obezbediti obuku službenika i organa javne vlasti za prepoznavanje posebne situacije u kojoj se nalaze mnogi pripadnici nacionalnih manjina (naročito romske);
- 11) U obrazovni sistem u svim stepenima obrazovanja uključiti u postojeće programe sticanje znanja o manjinskim pravima i osnovnim karakteristikama nacionalnih manjina koje žive u Republici Srbiji a kroz rad prosvetne inspekcije sprečavati bilo kakav oblik segregacije u obrazovnim ustanovama;
- 12) Pratiti i dosledno sprovoditi postojeće strategije i akcione planove koji se odnose na nacionalne manjine, naročito Rome, a u okviru Strategije za unapređenje položaja Roma doneti odgovarajući akcioni plan i posebno usvojiti opšte akte kojima se bliže uređuje primena afirmativnih mera za upis učenika romske nacionalnosti u srednje škole i na fakultete, kao i rešavanje pitanja iseljavanja iz nelegalnih romskih naselja;
- 13) Obezbediti aktivno učešće Roma u planiranju njihovog stanovanja, poštujući njihove potrebe i pravo na učešće u donošenju odluka u vezi sa svim pitanjima koja se na njih odnose, naročito u jedinicama lokalne samouprave, uključujući i preseljenje i način društvene integracije i obezbeđivanja uslova za socijalno stanovanje, saglasno međunarodnim standardima i smernicama za raseljavanje građana iz neformalnih naselja.

4.2.5. Posebni ciljevi

4.2.5.1. Rad i zapošljavanje

Unapređivati primenu načela jednakosti u oblasti rada i zapošljavanja, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, naročito u pogledu sprečavanja različitog tretmana pri zapošljavanju i na radu u odnosu na druga zaposlena lica usled njihove nacionalne pripadnosti. Puna primena Direktive 2000/78 Saveta ministara Evropske unije, u oblasti jednakom tretmana zaposlenih. Radi konkretizacije ostvarivanja prava na učešće u vlasti i javnoj upravi, potrebno je dosledno sprovoditi propise i doneti akcione planove za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave i javnim službama, te u skladu sa ustavnim principima jednakosti građana i vođenja računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, obezbediti mere za unapređenje takvog učešća i dinamiku njihovog preduzimanja. Podzakonskim aktom regulisati način vođenja evidencije o broju pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u organima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave i usvojiti plan aktivnosti koji bi trebalo da doprinese povećanju učešća pripadnika manjina u organima državne uprave.⁷⁰

4.2.5.2. Javna bezbednost i javno informisanje

Preventivno delovanje u cilju sprečavanja slučajeva etničke netolerancije i nasilja promovisanjem nacionalnog identiteta i kulturnog nasleđa nacionalnih manjina, kao i unapređivanjem kulture tolerancije između pripadnika većinske i manjinske zajednice. Preventivno i represivno delovati radi sprečavanja govora mržnje, koji može da dovede do akata nasilja i netolerancije prema pripadnicima nacionalnih manjina.

4.2.5.3. Upotreba jezika i pisma i obrazovanje

Obezbediti efikasnu, potpunu i nediskriminatornu primenu zakona i drugih propisa koji se odnose na službenu upotrebu jezika i pisma. Raditi na daljem unapređivanju pravnog okvira u vezi sa službenom upotrebom jezika i pisma. Obezbediti udžbenike i druga nastavna sredstva na jezicima nacionalnih manjina.

4.2.5.4. Sprečavanje diskriminacije nad pripadnicima romske nacionalne manjine

U skladu sa Strategijom za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji i Akcionim planom⁷¹ koji je njen sastavni deo, posebnu pažnju posvetiti romskoj nacionalnoj manjini i iskorenjivanju različitih slučajeva diskriminacije, diskriminatorskih praksi i korišćenja stereotipa kojima su Romi izloženi (u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, korišćenju javnih usluga, pristupu pravdi, dobijanju ličnih dokumenata, postupcima pred organima javne vlasti). Nastaviti sprovođenje usvojenih strateških dokumenata koji se odnose na pripadnike romske nacionalne manjine, kao i dokumenata koja pružaju stručna uputstva za realizaciju nekih od predviđenih mera, kao npr. Smernica za unapređenje i legalizaciju neformalnih romskih naselja (2007). Raditi na prevenciji i sprečavanju različitih oblika diskriminacije pripadnika romske nacionalne manjine (posredne, neposredne, govora mržnje, uznemiravanja, ponižavajućeg postupanja i dr) a učiniće takvih akata sankcionisati u skladu sa zakonom. Sprečiti širenje stereotipa i govora mržnje i netolerancije kroz sredstva javnog informisanja prema pripadnicima romske zajednice, kojima se podstiče na diskriminaciju, mržnju i nasilje. Obezbediti Romima pravo na učešće u donošenju odluka u vezi sa svim pitanjima koja se na njih odnose, uključujući i preseljenje i način društvene integracije u skladu sa međunarodnim standardima za raseljavanje građana iz neformalnih naselja. Preduzimati mere na jačanju kapaciteta romske zajednice.

⁷⁰ Konstatovano i u Preporuci Zaštitnika građana br. 45-218-09 od 25. juna 2009. godine.

⁷¹ Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji "Službeni glasnik RS", broj 27/09.

4.3. Žene

4.3.1. Pravni okvir

Republika Srbija (kao pravni sukcesor nekadašnjih država), ratifikovala je više važnih međunarodnih dokumenata, koji se odnose na položaj, status i zabranu diskriminacije žena. Najznačajniji dokument koji se odnosi na sprečavanje diskriminacije žena usvojila je Generalna skupština Ujedinjenih nacija. Reč je o Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, koja je usvojena 18. decembra 1979. godine a stupila na snagu 1. septembra 1981. godine. Ujedinjene nacije su zatim, usvojile i Opcioni protokol uz Konvenciju u oktobru 1999. godine, koji je stupio na snagu 2000. godine. Konvencija je ratifikovana Zakonom o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, a 2002. godine, ratifikovan je i Opcioni protokol.⁷² Prema Konvenciji, izraz "diskriminacija žena" označava svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena.

Nakon što je Republika Srbija u martu mesecu 2012. godine dobila status kandidata za članstvo u Evropsku uniju, iako nije članica Evropske unije, prilikom formulisanja antidiskriminacionih ciljeva i mera koje se odnose na žene kao ranjivu društvenu grupu, treba pomenuti i Direktivu 2006/54EC o implementaciji načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa pitanjem zapošljavanja o obavljanja zanimanja.⁷³

Ustav Republike Srbije, sadrži više odredaba čiji je cilj postizanje pune ravnopravnosti žena i muškaraca. Ustav najpre jemči rodnu ravnopravnost i sprovođenje politike jednakih mogućnosti u Republici Srbiji, zatim zabranjuje diskriminaciju po osnovu brojnih ličnih svojstava, uključujući i pol, zabranjuje seksualno iskorišćavanje, garantuje ravnopravnost u braku i porodici, utvrđuje posebnu zaštitu majki, i dr⁷⁴. Ustav garantuje i slobodu odlučivanja o rađanju⁷⁵ na sledeći način: "Svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju

dece". Međutim, sloboda odlučivanja o rađanju dece bi ustavno trebalo odrediti kao pravo koje pripada isključivo ženi. Takvo rešenje sadržano je u Porodičnom zakonu,⁷⁶ koji propisuje da "žena slobodno odlučuje o rađanju."

Zakon o zabrani diskriminacije, utvrđuje diskriminaciju na osnovu pola, kao poseban slučaj diskriminacije utvrđen ovim zakonom.⁷⁷

Ravnopravnost polova i rodna ravnopravnost, odnosno zabrana diskriminacije prema polu i rodu, od 2009. godine je uređena posebnim zakonom - Zakonom o ravnopravnosti polova.⁷⁸ Njime se uređuje stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava i obaveza, preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu i postupak pravne zaštite lica izloženih diskriminaciji. Zakon definiše pojmove pol i rod, i zabranjuje i neposrednu i posrednu diskriminaciju na osnovu pola. Ravnopravnost polova, u smislu ovog zakona podrazumeva ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim oblastima javnog i privatnog sektora.

Jedan od značajnih pomaka na planu većeg učešća žena u javnom i političkom životu učinjen je usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (2011). Ovaj zakon propisuje da među svaka tri kandidata mora biti najmanje po jedan pripadnik manje zastupljenog pola. Slično je predviđeno i Zakonom o lokalnim izborima.⁷⁹

Porodični zakon sadrži osnovne odredbe u pogledu ravnopravnosti muškaraca i žena, princip ravnopravnosti u poštovanju porodičnog života, ravnopravnost bez obzira na bračni i porodični status, kao i izjednačenost supružnika u pravima i obavezama. U skladu sa obavezama koje je Republika Srbija preuzela kroz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, prvenstvena obaveza države je da u odgovarajuće zakone unese princip ravnopravnosti žena i muškaraca u oblasti porodičnih odnosa, što je i učinjeno.⁸⁰ Suprotno Zakonu o zabrani diskriminacije i Porodičnom zakonu, Zakon o strancima⁸¹ diskriminiše vanbračne partnere i onemogućava stranog državljanina da pravo boravka ostvari na osnovu maloletne dece koja su državljani Republike Srbije.

Krivični zakonik, sadrži dela kojima se kažnjava nasilje u porodici i seksualno nasilje, a Zakonik o krivičnom postupku reguliše prava direktnih žrtava krivičnih dela.⁸² Zakon o radu, reguliše između ostalog, i položaj i prava zaposlenih žena i zabranjuje posrednu i neposrednu diskriminaciju na radu.⁸³

Republika Srbija donela je 2009. godine i Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti,⁸⁴ nakon čega je usvojen i Akcioni plan (2010) za njeno sprovođenje. Ova strategija ima šest strateških ciljeva: (1) poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti: ostvarivanje prava žena da ravnomerno sa muškarcima učestvuju u odlučivanju; (2) iskorenjivanje ekonomske nejednakosti između muškaraca i žena; (3) ostvarivanje rodne ravnopravnosti u obrazovanju; (4) poboljšanje zdravlja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti u zdravstvenoj politici; (5) prevencija i suzbijanje svih vidova nasilja nad ženama i obezbeđivanje sveobuhvatnog sistema zaštite za žene žrtve nasilja i (6) uspostavljanje rodne jednakosti u javnim glasilima, uklanjanje rodni stereotipa i eliminisanje govora mržnje (mizoginije). Takođe, Republika Srbija je usvojila i Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija - Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2010-2015)⁸⁵ i Nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima (2011).⁸⁶

⁷² Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 11/81; Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori, broj 13/02.

⁷³ Uporedi: Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, član 1.

⁷⁴ Uporedi: Ustav Republike Srbije, čl. 15, 21, 26, 62, 64. do 66.

⁷⁵ Uporedi: Ustav Republike Srbije, član 63.

⁷⁶ Porodični zakon, član 5.

⁷⁷ Zakon o zabrani diskriminacije, član 20.

⁷⁸ Uporedi: Zakon o ravnopravnosti polova "Službeni glasnik RS", broj 104/09.

⁷⁹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika "Službeni glasnik RS", broj 36/11, Zakon o lokalnim izborima "Službeni glasnik RS", br. 129/07, 34/10 - US i 54/11.

⁸⁰ Uporedi: Porodični zakon, član 5.

⁸¹ Zakon o strancima "Službeni glasnik RS", broj 97/08

⁸² Krivični zakonik "Službeni glasnik RS", br. 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09, 111/09 i 121/12. Zakonik o krivičnom postupku, "Službeni glasnik RS", br. 72/11, 101/11, 121/12 i 32/13.

⁸³ Zakon o radu "Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05, 54/09 i 32/13, npr. u odredbama o zabrani diskriminacije, čl. 18-23, zaštiti materinstva, čl. 89. do 93, porodijskom odsustvu i odsustvu radi nege deteta, čl. 94. do 100, jednakosti zarada za isti posao, član 104. i dr.

⁸⁴ Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti "Službeni glasnik RS", broj 15/09.

⁸⁵ Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija - Žene, mir i bezbednost u Republici Srbiji (2010-2015), "Službeni glasnik RS", broj 102/10.

⁸⁶ Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, "Službeni glasnik RS", broj 27/11.

4.3.2. Opis stanja

4.3.2.1. Pravni i faktički položaj žena

Analiza pravnog i faktičkog položaja žena u pojedinim oblastima ukazuje na to da žene i danas nisu u ravnopravnom položaju sa muškarcima, što se odražava i kroz još uvek česte slučajeve diskriminacije žena u različitim oblastima.

Neophodnost i potreba za daljim unapređenjem pravnog okvira i njegov usaglašavanje sa međunarodnim standardima, kao i nepotpuna i nedovoljna primena važećeg, odnosno nepotpuno sprovođenje usvojenih strategija i akcionih planova, jesu jedan od razloga nejednakog položaja i diskriminacije žena.

Drugi, faktički razlog, proizilazi iz postojećih, tradicionalnih, patrijarhalnih društvenih stereotipa na koji ukazuje u svom Izveštaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, pozivajući se na podatke iz Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti, od 2008. do 2014. godine: "diskriminacija na osnovu pola najčešće se vrši prema ženama, a njeni ključni uzroci jesu čvrsto ukorenjeni, tradicionalni, patrijarhalni stereotipi o rodnim ulogama žena i muškaraca u porodici i široj zajednici. Raspoloživi podaci potvrđuju da su žene u nepovoljnijem položaju u odnosu na muškarce u svim oblastima društvenog života i da su negativne posledice strukturalne i indirektno diskriminacije žena vidljive i u javnoj i u privatnoj sferi."⁸⁷

Naročito je zabrinjavajuće, s aspekta posledica koje izazivaju, diskriminacija žena u pogledu učešća u odlučivanju, diskriminacija žena u ekonomskoj sferi i obrazovanju, rodno zasnovano nasilje prema ženama, rodna nejednakost u medijima i dr. Neophodno je, takođe, imati u vidu da su u pogledu mogućnosti da pod jednakim uslovima i u punom obimu uživaju ljudska prava, posebno ugrožene žene iz tzv. dvostruko ili višestruko diskriminiranih grupa, a posebno Romkinje, žene sa invaliditetom, samohrane majke, izbegle ili raseljene žene, siromašne žene, žene sa sela, žene žrtve nasilja, starije žene, žene drugačije seksualne orijentacije i druge.⁸⁸

4.3.2.2. Postojeći pravni okvir, poštovanje pravnog okvira, potreba za njegovim daljim unapređivanjem i faktičko stanje u pojedinim oblastima

Ustav Republike Srbije, iako pruža značajne garancije koje treba da doprinesu sprečavanju i zabrani diskriminacije žena i njihovoj jednakosti, sadrži značajnu manjkavost kada je reč o odlučivanju žena o rađanju dece, jer predviđa da "svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece". Slobodu odlučivanja o rađanju dece, međutim, trebalo bi odrediti kao pravo koje pripada isključivo ženi, a takvo rešenje sadržano je u Porodičnom zakonu, koji u članu 5. propisuje da "žena slobodno odlučuje o rađanju".

Iako Porodični zakon u sebi sadrži značajne klauzule koje treba da obezbede jednakost žena i muškaraca, ona u praksi postoji samo de jure, ali ne de facto, iz čega proističe potreba da se uvede čitav niz mera i promena koje stimulišu (obavezuju) muškarce da preuzmu porodične obaveze. Zaštita od nasilja u porodici još uvek nije dovoljno efikasna, a postojeće zakone i regulative tek treba dosledno sprovesti i unaprediti. Ministarstvo unutrašnjih poslova je s tim u vezi, izradilo Poseban protokol o postupanju policijskih službenika u slučajevima nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima, a njegovo usvajanje se očekuje tokom 2013. godine. Faktičko stanje pokazuje da žene provode znatno više vremena od muškaraca u obavljanju neplaćenog kućnog posla. Kućni budžeti su centralizovani, a strateško upravljanje novcem je većinom u rukama muškaraca.⁸⁹ Odsustvo sa rada zbog nege novorođenčeta godišnje koristi oko 33.000 žena i tek 10-15 muškaraca.⁹⁰ Od svih zaposlenih u 2010. godini, žene su u 77% slučajeva izostale sa posla zbog brige o deci, a u 63% slučajeva žena je radila skraćeno radno vreme zbog nedostupnih usluga čuvanja dece⁹¹. Samohrani roditelji (žene čine 77%) imaju teškoće da ostvare zakonsko pravo na izdržavanje dece, a u 90% učinioi krivičnih dela nedavanja izdržavanja su muškarci⁹².

Nasilje u porodici je i dalje rasprostranjeno. Među punoletnim licima, evidentiranim žrtvama nasilja u porodici u sistemu socijalne zaštite, žene čine 79,6% žrtava⁹³, a oštećene (žrtve) pravosnažno osuđenih punoletnih lica za krivično delo nasilje u porodici su u 75% slučajeva žene⁹⁴. Žene i devojčice su češće izložene drugim formama rodno zasnovanog nasilja, poput seksualnog uznemiravanja, silovanja, proganjanja, delima učinjenim u okviru običajnih praksi i u ime takozvane "časti", trgovini ženama. Nedovoljno je razvijen sistem zaštite i podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja, postojeća zaštita je neefikasna, a postojeću zakonsku regulativu treba dopuniti, dosledno sprovoditi i dalje unapređivati.

Krivični zakonik, koji sadrži dela kojima se kažnjava nasilje u porodici i seksualno nasilje, trebalo bi dopuniti novim delima i odredbama, radi uspostavljanja što adekvatnijeg institucionalnog sistema zaštite žena i dece, a u skladu sa Konvencijama koje je Republika Srbija ratifikovala ili kojima je pristupila.⁹⁵ Zakon o krivičnom postupku, iako u određenoj meri reguliše prava direktnih žrtava krivičnih dela, potrebno je dodatno harmonizovati i uskladiti sa Direktivom 2012/29/EU o utvrđivanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela.⁹⁶

Treba pomenuti da su pojedini akti, koji se prvenstveno odnosi na unapređivanje saradnje i rada određenih državnih organa koji se odnose na slučajeve nasilja u porodici, u međuvremenu i doneti. Tako su Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo zdravlja, u skladu sa obavezama utvrđenim u Opštem protokolu o postupanju i saradnji ustanova, organa i organizacija u situaciji nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, doneli i Posebne protokole o postupanju, kojima se definišu postupci i sadržaj rada zaposlenih u institucijama u slučaju nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, kao i načini ostvarivanja saradnje u tim sistemima i među sistemima, što će u budućnosti svakako dovesti do efikasnije borbe protiv ovih oblika nasilja.

Iako Zakon o radu, u određenoj meri reguliše položaj i prava zaposlenih žena, slučajevi diskriminacije žena još uvek su prisutni u ovoj oblasti. Tome doprinosi u izvesnoj meri i sam Zakon o radu kao osnovni zakon u ovoj oblasti, jer pojedine odredbe ne regulišu na jasan način položaj i prava zaposlenih žena. Zbog toga je potrebno unaprediti ovaj zakonski tekst, naročito one njegove odredbe koje se odnose na oblast zabrane diskriminacije, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, zatim na mehanizme zaštite povređenih prava, sa posebnim naglaskom na zaštiti žena koje traže zaposlenje i zaštitu žena tokom porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta.

Statistički podaci pokazuju da se stopa zaposlenosti stanovništva smanjuje, žene su manje zaposlene od muškaraca (27,7 prema 41,5), veća je stopa nezaposlenosti žena (26,1 prema 25,0) i stopa neaktivnosti (62,5 prema 44,7). Veći je procenat samozaposlenih muškaraca (27,9 prema 12,7), dok žene čine većinu u grupi pomažućih članova domaćinstva (12,3 prema 4,6)⁹⁷. Više je muškaraca među individualnim poljoprivrednicima (77 prema 23%), a žene među pomažućim članovima u poljoprivredi (71 prema 21%)⁹⁸. Najmanje je dva puta više muškaraca nego žena poslodavaca. Osim u sektoru finansija, žene čine većinu zaposlenih u najslabije plaćenim delatnostima⁹⁹. Tokom 2010. godine visokoobrazovane zaposlene žene su primale za 16.368 dinara manje od visokoobrazovanih muškaraca. Žene su u proseku primale 18% nižu starosnu i 14% nižu invalidsku penziju od muškaraca¹⁰⁰. Žene se češće susreću sa diskriminacijom pri zapošljavanju, a u naročito nepovoljnom položaju su trudnice, majke sa decom i žene starije od 40 godina¹⁰¹. Ispod linije siromaštva nalazi se 52,1% žena, u odnosu na 47,9% muškaraca.¹⁰²

Iako je na planu većeg učešća žena u javnom i političkom životu učinjen značajan korak usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika (2011. godine), jer je njime predviđeno da na svaka tri kandidata mora biti najmanje po jedan pripadnik manje zastupljenog pola, Zakon ne propisuje dužnost da se u slučaju prestanka mandata lica manje zastupljenog pola, njegovo mesto popuni licem manje zastupljenog pola.¹⁰³ Slično je predviđeno i Zakonom o lokalnim izborima: "Na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat - pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi."¹⁰⁴

Zakonske izmene su uslovile povećanje broja poslanica u Narodnoj skupštini, od 20,4% u periodu 2008-2012. godine, na 34% posle izbora u maju 2012. godine. U Vladi Republike Srbije ima 5 ministarki od ukupno 18 ministarstava, što čini 27,8%. Na lokalnom nivou, među odbornicima je 31,1% žena, a u opštinskim/gradskim Većima je tek 15,9% žena¹⁰⁵. U diplomatiji Republika Srbija ima deset žena ambasadora i četiri žene generalna konzula ili konzulke (9,24%). Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila je tokom 2011. godine preporuku Narodnoj skupštini Republike Srbije za obezbeđivanje učešća žena u međunarodnoj delegaciji¹⁰⁶. Samo u "trećoj grani vlasti" - sudstvu, žene su bile većina među izabranim sudijama (1.703 žena od ukupno 2.399 sudija).¹⁰⁷

Podaci u drugim oblastima su slični. Npr. žene čine većinu stanovništva sa nižim nivoom obrazovanja: bez škole je 0,6% muškaraca i 1% žena, sa nepotpunom osnovnom školom je 3,5% muškaraca i 5,6% žena, sa osnovnom školom je 21,9% muškaraca i 25,9% žena i sa srednjim obrazovanjem je 60,9% muškaraca i 51,6% žena. Istovremeno, žene čine većinu stanovništva sa visokim obrazovanjem (10,3% prema 8,3%)¹⁰⁸. Rodna segregacija prema područjima obrazovanja i dalje je izražena. Oko 7% učenika iz jedne generacije napusti osnovno školovanje pre vremena, kao i 23,5% učenika u trogodišnjem i 9,3% u četvorogodišnjem srednjoškolskom obrazovanju.¹⁰⁹ Pored siromaštva, rane udaje i trudnoća su razlozi za prekidanje školovanja kod devojaka. Nema dovoljno rodno senzitivnih sadržaja u udžbenicima i obrazovnim materijalima¹¹⁰. Na osnovu pritužbi koje je primila Poverenica za zaštitu ravnopravnosti izdate su preporuke Ministarstvu prosvete i nauke, Nacionalnom prosvetnom savetu i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja za uklanjanje diskriminatorskih sadržaja iz nastavnih materijala i nastavne prakse, između ostalog i onih koji se odnose na rodnu neravnopravnost.¹¹¹

U sportskom sistemu, značajno je niža zastupljenost žena: samo 8,4% zaposlenih su žene, od čega je čak 90% zaposleno u administraciji.¹¹² Takođe, diskriminacija postoji i u bavljenju amaterskim i profesionalnim sportom. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti podneo je 2011. godine tužbu nadležnom sudu zbog diskriminacije ženskih fudbalskih klubova u odnosu na muške fudbalske klubove, a na osnovu pola igrača/igračica, ocenjujući da se radi o strateški važnom slučaju¹¹³.

U oblasti zdravstva, još uvek je nizak obuhvat žena starijih od 15 godina preventivnim ginekološkim pregledom (10,3% u 2007. godini), dok se savetovalištu za planiranje porodice obratilo oko 5% žena fertileg doba. Maternalni mortalitet, iako ima tendenciju smanjenja, iznosio je 5,6 u periodu od 2000. do 2005. godine, što je još uvek više od prosečne vrednosti zemalja Evropske unije. Godišnje oko 4.000 žena oboli od raka dojke i oko 1.400 od raka grlića materice. Rak dojke predstavlja 25% svih malignih tumora u Republici Srbiji¹¹⁴. S tim u vezi, od 10. decembra 2012. godine, započeti su organizovani skriningi ranog otkrivanja raka grlića materice i raka dojke, o čemu je obavestena i Evropska komisija. Ministarstvo zdravlja je, radi smanjenja višestruke diskriminacije Romkinja, od 2009. godine zaposlilo 75 žena Romkinja kao zdravstvene medijatorke u 59 domova zdravlja u Republici Srbiji.

Takođe, prisutna je i diskriminacija žena u medijima, kako u pogledu njihovog položaja u medijskim kućama, tako i u pogledu slike žena u medijskim sadržajima, koja je i dalje stereotipna i prati patrijarhalni obrazac uloge žene u porodici i društvu¹¹⁵.

⁸⁷ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovan godišnji izveštaj za 2011. godinu*, str. 24-25.

⁸⁸ Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Redovan godišnji izveštaj za 2011. godinu*, str. 25.

⁸⁹ UNDP, 2007, *Položaj žena na tržištu rada u Srbiji*, str. 76

⁹⁰ Podaci dobijeni u Sektoru za brigu o porodici i socijalnu zaštitu Ministarstva rada i socijalne politike, 9. februara 2012. godine

⁹¹ Republički zavod za statistiku, *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, 2011.

⁹² Republički zavod za statistiku, <http://webrzs.stat.gov.rs>

⁹³ Republički zavod za socijalnu politiku, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2011. godini*

⁹⁴ Republički zavod za statistiku, *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, 2011.

⁹⁵ Republika Srbija je 2010. godine ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, a 2012. godine je pristupila Konvenciji Saveta Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, koja bi u 2013. godini trebalo da bude ratifikovana.

⁹⁶ Tekst dostupan na:

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

⁹⁷ Republički zavod za statistiku, *Anketa o radnoj snazi*, april 2012.

⁹⁸ Republički zavod za statistiku, *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, 2011.

⁹⁹ *Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena*, Republika Srbija, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2010. godine, str. 39-49.

¹⁰⁰ Republički zavod za statistiku, *Žene i muškarci u Republici Srbiji*, 2011.

¹⁰¹ *Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije*, 2010. godine, str. 41 i 48.

¹⁰² *Isto*, str. 39-49.

¹⁰³ *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika "Službeni glasnik RS"*, broj 28/11, član 8.

¹⁰⁴ *Zakon o lokalnim izborima*, član 20. stav 3.

¹⁰⁵ SKGO, *Rodna ravnopravnost u Srbiji (zbirni podaci, 104 upitnika)*, dostupno na <http://rr.skgo.org/>

¹⁰⁶ *Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu*, str. 52

¹⁰⁷ *Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena*, Republika

Srbija, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2010. godine, str. 34.

¹⁰⁸ Republički zavod za statistiku, Anкета o radnoj snazi, 2010.

¹⁰⁹ Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, 2011. godina, str. 144. i 147.

¹¹⁰ Stjepanović-Zaharijevski, D. i drugi, *Obrazovanje za rodnu ravnopravnost: analiza nastavnog materijala za osnovnu i srednju školu*, UNDP, 2010; Bačević, J. i drugi, *Analiza rodne dimenzije u visokoškolskom obrazovnom materijalu*, UNDP, 2010. godina.

¹¹¹ *Uporedi: Preporuka Poverenice za zaštitu ravnopravnosti Ministarstvu prosvete i nauke Republike Srbije, Skupštini, Nacionalnom prosvetnom savetu i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja*,. broj 649/211 od 10. juna 2011. godine za uklanjanje diskriminatornih sadržaja iz nastavnih materijala i nastavne prakse i promovisanje tolerancije, uvažavanja različitosti i poštovanja ljudskih prava, str. 1, 8 i druge.

¹¹² *Uporedi: Strategija za razvoj sporta u Republici Srbiji 2009-2013*.

¹¹³ *Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2011. godinu*, str. 51.

¹¹⁴ *Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena*, Republika Srbija, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2010. godine, str. 50-54.

¹¹⁵ *Uporedi: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje br. 303/2012; Drugi i treći periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena*, Republika Srbija, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 2010. godine, str. 25.

4.3.3. Opšti cilj

Usklađivanje pravnog okvira sa međunarodnim standardima. Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema ženama, kroz ustavne, zakonodavne i regulatorne reforme i praćenje njihovog sprovođenja. Promena tradicionalnog, patrijarhalnog stereotipa o rodnim ulogama i ukidanje diskriminatornih praksi prema ženama, naročito višestruko diskriminiranih grupa žena (posebno Romkinja, žena sa invaliditetom, samohranih majki, izbeglih ili raseljenih žena, starijih žena, žena žrtvi nasilja, žena drugačije seksualne orijentacije i dr.).

4.3.4. Mere

- 1) Unaprediti sprovođenje međunarodnih ugovora koje je Republika Srbija ratifikovala, a odnose se na zabranu diskriminacije žena i rodnu ravnopravnost;
- 2) Harmonizovati postojeći pravni okvir sa standardima sprečavanja diskriminacije žena sadržanim u direktivama Evropske unije, naročito u Direktivi 2006/54/EC o implementaciji načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja;
- 3) Unaprediti ustavne odredbe o rodnoj ravnopravnosti, naročito član 63 koji se odnosi na slobodu odlučivanja o rađanju dece;
- 4) Unaprediti i obezbediti primenu Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o ravnopravnosti polova;
- 5) Unapređivati postojeći zakonodavni okvir u oblasti rada i zapošljavanja, ličnog i porodičnog života, obrazovanja, zdravstvene zaštite i učešća žena u političkom životu, kao i zaštite od nasilja, oglašavanja i javnog informisanja, i usaglasiti ih sa zabranom diskriminacije i načelom jednakosti i jednakih prava;
- 6) Pratiti realizaciju postojećih strategija i akcionih planova koji se odnose na položaj žena i obezbediti njihovu punu primenu;
- 7) Suzbijati diskriminatorne prakse prema ženama u svim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije žena sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman, radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;
- 8) Posebnu pažnju obratiti na sprečavanje diskriminacije višestruko diskriminiranih grupa žena, a posebno Romkinja, žena sa invaliditetom, samohranih majki, izbeglih ili interno raseljenih žena, starijih žena, žena žrtava nasilja, žena drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta i dr;
- 9) Raditi na uspostavljanju i unapređivanju rodno osetljive statistike;
- 10) Proaktivnim pristupom menjati tradicionalne, patrijarhalne stereotipe o rodnim ulogama žena i muškaraca u porodici i široj zajednici, radi postizanja faktičke ravnopravnosti.

4.3.5. Posebni ciljevi

4.3.5.1. Rad i zapošljavanje

Izvršiti izmene i dopune Zakona o radu, koji bi obezbedio jasna pravila o sprečavanju diskriminacije žena na radu (i u ostvarivanju drugih prava u vezi sa radom). Dosledno sprovođenje instrumenata antidiskriminacionih politika u oblasti zapošljavanja (naročito nacionalnih akcionih planova za zapošljavanje i merama usmerenih ka podsticanju zapošljavanja žena koje su u njima utvrđene) i obaveštavanje javnosti o rezultatima praćenja i evaluaciji efekata utvrđenih mera. Obezbeđenje mera za smanjenje rodne neravnopravnosti na tržištu rada. Ukidanje razlike u zaradama između žena i muškaraca. Zabrana diskriminišućih uslova na konkursima i postupcima za zapošljavanje i diskriminišućih radnih uslova uključujući i seksualno uznemiravanje i ucenjivanje. Harmonizovanje zakonodavstva u oblasti rada i zapošljavanja sa standardima sadržanim u Direktivi 2006/54/EC o implementaciji načela jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u vezi sa pitanjima zapošljavanja i obavljanja zanimanja.

4.3.5.2. Obrazovanje

Uključivanje u obrazovni sistem sadržaja o neprihvatljivosti svih oblika diskriminacije žena, uključujući rodne stereotipe, u kurikulumu za osnovno i srednje školsko obrazovanje, i visoko obrazovanje. Kreiranje inkluzivne politike u obrazovnom sistemu za devojke i devojčice, posebno za višestruko ugrožene grupe devojaka, devojke koje napuštaju redovni obrazovni sistem zbog rane udaje ili trudnoće. Kreiranje afirmativnih mera za smanjenje polne segregacije u izboru obrazovnih profila.

4.3.5.3. Sport

Obezbeđivanje ženama istih mogućnosti za aktivno bavljenje amaterskim i profesionalnim sportom, uključujući adekvatno finansiranje ženskih sportskih klubova. Obezbediti veću zaposlenost žena u sportskom sistemu.

4.3.5.4. Politički i javni život

Izvršiti neophodne izmene i dopune postojećih zakona koji će obezbediti ravnopravno učešće žena u političkom životu i ukloniti prepreke koje dovode do diskriminacije i nejednakog položaja žena u ovoj oblasti. Obezbediti proaktivan pristup u afirmaciji učešća žena u političkom životu. Obezbediti ravnopravno učešće žena u kreiranju i sprovođenju vladine politike. Stvoriti mogućnosti da žene kao i muškarci zauzmu javne položaje i obavljaju javne dužnosti na svim nivoima vlasti. Obezbediti ravnopravno učešće žena u predstavljanju Vlade na međunarodnom nivou i u radu međunarodnih organizacija.

4.3.5.5. Privatni i porodični život

Promena tradicionalnih, patrijarhalnih stereotipa o rodnim ulogama žena i muškaraca u porodici i široj zajednici. Ukidanje običaja i drugih praksi utemeljenih na ideji o podređenosti jednog pola. Obezbeđivanje da sklapanje braka bude samo po slobodnoj volji i uz pun pristanak žene. Obezbeđivanje istih prava i istih obaveza roditelja u svim pitanjima koja se odnose na decu. Sprovođenje zajedničke odgovornosti oba roditelja u odgajanju i vaspitanju dece. Unapređenje postojećih i uvođenje novih usluga javnog sektora koje omogućavaju usklađivanje porodičnih i radnih obaveza. Omogućavanje stranom državljaninu - roditelju da pravo na boravak u zemlji ostvari preko maloletne dece koja su državljani Republike Srbije. Dalje razvijanje uspostavljenog sveobuhvatnog sistema zaštite od porodičnog i rodno zasnovanog nasilja, u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, praćenje njegove pune primene i kontinuirano obezbeđivanje sredstava u budžetu kojim se garantuje njegova održivost.

4.3.5.6. Zdravlje i reproduktivna prava žena

Obezbediti dostupne i odgovarajuće mere za žene u oblasti zdravstvene zaštite, tokom celog života, naročito u oblasti planiranja porodice, trudnoće i u periodu nakon porođaja. Posebnu pažnju obratiti na zdravstvene potrebe i prava žena iz višestruko marginalizovanih grupa. Unaprediti prevenciju i rano otkrivanje malignih oboljenja kod žena. Uključiti u obrazovni sistem informisanje i obrazovanje mladih oba pola o seksualnom i reproduktivnom zdravlju. Obezbediti dostupnu kontracepciju, savetovanje o planiranju porodice, i informisanje žena i muškaraca o seksualnom i reproduktivnom zdravlju, kao i odgovarajuću zaštitu zdravlja žena sa iskustvom nasilja i žena u radnim uslovima.

4.3.5.7. Mediji i oglašavanje

Sprečavanje diskriminatorskih praksi u sredstvima javnog informisanja i u oglašavanju. Usvajanje odgovarajućih regulativa o izveštavanju elektronskih medija u vezi sa rodnom ravnopravnošću koje će uključivati i mere koje se odnose na unapređivanje uloge medija u borbi protiv diskriminacije žena. Uvođenje rodno senzitivnog jezika u medijima.

4.4. LGBT osobe

4.4.1. Pravni okvir

Prava osoba drugačije seksualne orijentacije ili rodnog identiteta (u daljem tekstu: LGBT osoba - lezbejki, gej, biseksualnih i transrodnih osoba¹¹⁶) proklamovani su i garantovana brojnim međunarodnim dokumentima, između ostalih Univerzalnom deklaracijom o pravima čoveka (1948) i drugim konvencijama Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima.

UN Džogdžakarta principi (2007)¹¹⁷ sadrže standarde koje vlade i drugi činioци Ujedinjenih nacija treba da primenjuju prilikom tumačenja odredaba o ljudskim pravima sa ciljem da zaustave nasilje, maltretiranje i diskriminaciju nad lezbejkama, gej, biseksualnim i transrodnim osobama, kao i da osiguraju njihovu punu ravnopravnost.

Republika Srbija je 24. marta 2011. godine potpisala Zajedničku izjavu o zaustavljanju akata nasilja i sličnih vidova kršenja ljudskih prava, zasnovanih na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, koju je Savetu za ljudska prava Ujedinjenih nacija, dostavila Republika Kolumbija u ime 85 država članica Ujedinjenih Nacija. Povodom ovog dokumenta tih 85 zemalja su izdale i posebna, prilično naglašena saopštenja (neke i zbog upozorenja onima koji su spremni na nasilje protiv drukčije seksualno orijentisanih) svrstavajući tako svoju zemlju među one koje poštuju ljudska prava svih pojedinaca kao i manjinskih zajednica.

Nakon dobijanja statusa kandidata, iako nije članica Evropske unije, prilikom formulisanja antidiskriminacionih ciljeva i mera koje se odnose na LGBT osobe kao ranjivu društvenu grupu, treba poći i od pojedinih primarnih i sekundarnih izvora prava Evropske unije, koji se posredno ili neposredno odnose na LGBT lica. Najpre, treba pomenuti da Ugovor o Evropskoj uniji ovlašćuje Uniju da usvaja mere za suzbijanje diskriminacije zasnovane, između ostalog, na seksualnoj orijentaciji, kao i mere koje se odnose na unapređenje principa jednakosti.¹¹⁸ Zatim od značajna je i Povelja Evropske unije o ljudskim pravima koja zabranjuje svaku diskriminaciju zasnovanu na ma kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja, etničko ili društveno poreklo, genetska karakteristika, jezik, veroispovest ili uverenje, političko ili ma koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, vlasništvo, rođenje, invaliditet, godine ili seksualna orijentacija. Od sekundarnih izvora, naročito treba pomenuti Direktivu 2000/43/EC i Direktivu 2000/78/EC kojima se zabranjuje neposredna ili posredna diskriminacija na osnovu rasnog ili etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, godina ili seksualne orijentacije. Nakon stupanja na snagu Direktive 2000/78/EC, zemlje članice Evropske unije koje prethodno to nisu učinile, imale se obavezu da usaglase svoje zakonodavstvo sa ovom Direktivom. Njima su regulisani pristup zaposlenju, uslovi rada, nadoknada za rad i prava i koristi povezane sa zaposlenjem, a Evropska komisija nije dozvolila nikakvo izostavljanje seksualne orijentacije kao osnove za diskriminaciju iz unutrašnjih radnopravnih propisa država članica.

Rezolucija o homofobiji u Evropi, koju je usvojio Evropski parlament 2006. godine, snažno osuđuje homofobiju i diskriminaciju zasnovanu na seksualnoj orijentaciji u zemljama članicama EU i poziva sve evropske institucije i zemlje članice Evropske unije, kao i zemlje kandidatkinje za članstvo u Evropskoj uniji, da hitno zaustave trenutne procese diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i promovišu i zaštite ljudska prava svih osoba koja se tiču njihove seksualnu orijentacije. Nova Rezolucija usvojena je 2012. godine.¹¹⁹

Ustav Republike Srbije sadrži čitav niz odredba koje se odnose na zabranu diskriminacije. Prema Ustavu "zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta". "Seksualna orijentacija" u Ustavu nije izričito navedena kao jedno od ličnih svojstava, ali je neeksplicitno obuhvaćena formulacijom "po bilo kom osnovu."¹²⁰

Zakon o zabrani diskriminacije (2009. godine) u definiciji pojma diskriminacije seksualnu orijentaciju izričito određuje kao jedno od ličnih svojstava, čime je, terminološki ali i praktično ostvaren značajan napredak u

zaštiti LGBT lica (član 2). Zakon o zabrani diskriminacije, takođe, poznaje, kao poseban slučaj diskriminacije, diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije. U članu 21. ovog zakona, predviđeno je da je seksualna orijentacija privatna stvar i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji kao i da svako ima pravo da se izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, a diskriminatorско postupanje zbog takvog izjašnjavanja je zabranjeno.¹²¹

Drugi zakoni, takođe, sadrže antidiskriminativne odredbe sa eksplicitnim pominjanjem seksualne orijentacije kao osnove antidiskriminativne zaštite ili (nedovoljno eksplicitno) navođenja "drugih ličnih svojstava". Zakon o radiodifuziji predviđa da se Republička radiodifuzna agencija stara da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihove različite seksualne orijentacije. Takođe, istim zakonom je nosiocima javnog radiodifuznog servisa nalažena dužnost da pri proizvodnji i emitovanju informativnih programa poštuju princip nepristrasnosti i objektivnosti u tretiranju različitih političkih interesa i različitih subjekata, da se zalažu za slobodu i pluralizam izražavanja javnog mišljenja, kao i da spreče bilo kakav oblik netrpeljivosti ili mržnje, ili netrpeljivosti u pogledu i seksualne opredeljenosti. Zakon o visokom obrazovanju predviđa da sva lica sa prethodno stečenim srednjim obrazovanjem imaju pravo na visoko obrazovanje, bez obzira (između ostalog) na svoju seksualnu orijentaciju. Zakon o javnom informisanju zabranjuje govor mržnje kao objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica i zbog njihove seksualne opredeljenosti. Zakon o radu zabranjuje neposrednu i posrednu diskriminaciju lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom i na seksualnu orijentaciju. Zakon o mladima propisuje da su svi mladi jednaki i da je zabranjeno svako pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema mladima, posredno ili neposredno, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa načelo zabrane diskriminacije korisnika socijalne zaštite i po osnovu seksualne orijentacije Zakon o oglašavanju predviđa da oglašavanje ne može, neposredno ili posredno, da podstiče na diskriminaciju po bilo kom osnovu, ne pominjući eksplicitno seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Zakon o sportu zabranjuje svaku neposrednu i posrednu diskriminaciju sportista u obavljanju sportskih aktivnosti, bez pominjanja seksualne orijentacije i rodnog identiteta samo s obzirom na neko lično svojstvo.¹²²

¹¹⁶ *LGBT - širi akronim za lezbejke, gej muškarce, biseksualne, transekusalne, transrodne, interseksualne i queer osobe. Pojam queer u engleskom jeziku se prvobitno koristio kao žargonski izraz sa homofobičnim prizvukom. "Prvobitna upotreba u engleskom jeziku odnosila se na ono što je čudno, nastrano i poremećeno. Kasnije, u neformalnom govoru, označava muškog homoseksualca. Međunarodno udruženje lezbejki i homoseksualaca (ILGA) usvaja ovaj naziv da označi gej muškarce, lezbejke, biseksualce, transvestite i transseksualce. U skladu sa svojom lingvističkom filozofijom, ILGA ovaj negativni termin prevodi u neutralan i na taj način smanjuje niz negativnih termina u vezi sa osobama koje svojom seksualnošću remete norme". (Mršević Rečnik osnovnih feminističkih pojmova, Beograd: IP Žarko Albulj, 1999, 69). Danas se koristi u izvornom obliku, jer sadrži više sadržaja i označava takođe i npr. osobe čija seksualna orijentacija i rodni identitet neodređeni, čudni, variraju ili odstupaju od stereotipnih predstava o izgledu, ponašanju, seksualno emotivnim praksama, ukratko osobe neheteronormativne seksualne egzistencije.*

¹¹⁷ *Dokument donet u Džogdžakarti, Republika Indonezija, na Ujedinjenih nacija skupu od 6. do 9. novembra 2006. godine kao rukovodeći principi prilikom tumačenja odredaba o ljudskim pravima. (The Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity). <http://www.yogyakartaprinciples.org/>*

¹¹⁸ *Uporedi: Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal, 2007/C 306/01, Art 1.3., Arts 5-6.*

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

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

¹²⁰ *Ustav Republike Srbije, član 21.*

¹²¹ *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 2. i 21.*

¹²² *Uporedi: Zakon o radiodifuziji, čl. 21. i 79. Zakon o visokom obrazovanju, član 8; Zakon o javnom informisanju, član 38; Zakon o radu, član 18; Zakon o mladima, član 5; Zakon o socijalnoj zaštiti, član 25; Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS", broj 79/05 član 7; Zakon o sportu, član 10.*

4.4.2. Opis stanja

4.4.2.1. Položaj LGBT lica

Pitanje sprečavanja diskriminacije lica na osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta (LGBT osoba) je osetljiva tema u srpskoj javnosti. Različiti oblici diskriminacije, nasilja i pretnji prema LGBT osobama su i danas prisutni. Javno i privatno izražavana homofobija i govor mržnje, pa i otvoreni vidovi nasilja motivisanih netrpeljivošću prema neheteroseksualnoj pripadnosti, su najčešći oblici diskriminacije i kršenja ljudskih prava LGBT osoba. Na to često u Republici Srbiji ukazuje kako LGBT aktivisti tako i izveštaji o stanju ljudskih prava domaćih i stranih organizacija. LGBT osobe suočene su sa visokim stepenom homofobije u društvu socijalnoj distanci, na šta ukazuju određena istraživanja, npr. izveštaji Beogradskog centra za ljudska prava tokom više godina.¹²³ Slični podaci navode se i u izveštajima drugih organizacija, kao na primer, Gejstrejt alijanse u 2010 i 2011. godini, Labrisa u 2009, 2010. i 2011. godini.¹²⁴ Takođe, u publikaciji "LGBT populacija i reforma sektora bezbednosti u Republici Srbiji" konstatovano je: "tema bezbednosti za pripadnike i pripadnice LGBT populacije predstavlja deo njihovog svakodnevnog života, budući da ih strah da će postati žrtve nasilja ograničava u slobodi kretanja, izboru i stilu odevanja".¹²⁵ I podaci Poverenice za zaštitu ravnopravnosti iz 2012. godine ukazuju na činjenicu da se u Republici Srbiji loše percipira LGBT populacija, 80% ih ne bi želelo u svojoj porodici, polovina za drugove, trećina ih neće za komšije ili kolege.

Posle donošenja Zakona o zabrani diskriminacije situacija se promenila nabolje ali još uvek postoje velike prepreke u primeni tog zakona. Sada u Republici Srbiji postoji bolji pravni okvir koji omogućava borbu protiv diskriminacije ali eliminacija diskriminacije i homofobije je cilj koji tek treba postići.

4.4.2.2. Poštovanje pravnog okvira, potreba za njegovim daljim unapređivanjem i faktičko stanje u pojedinim oblastima

Vlada pokazuje spremnost da obezbedi građanima drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta pravo na slobodu okupljanja. Praksa pokazuje i profesionalni napredak pripadnika policije u pogledu zaštite LGBT osoba od nasilja. Prema Ustavu Republike Srbije, mirno okupljanje građana je slobodno, a skupovi u zatvorenom prostoru ne podležu odobrenju ni prijavljivanju. Zakon o okupljanju građana, utvrđuje postupak ostvarivanja prava na mirno okupljanje na otvorenom prostoru koji podleže principu prijave. Takođe, zakonom je utvrđeno da "nadležni organ može da zabrani održavanje javnog skupa radi sprečavanja ometanja bezbednosti ljudi i imovine", što je najčešće bio osnov za zabranu održavanja "Parade ponosa", jer nadležni organ nije mogao da kontroliše nasilje prema učesnicima od strane navijačkih i ekstremnih grupa.¹²⁶ Bezbednost, posebno u vezi sa ostvarivanjem prava na mirno okupljanje je najvažniji prioritet u pogledu LGBT osoba. Bez potpunog postizanja bezbednosti ne može da se krene dalje u unapređenje njihovog pravnog i društvenog položaja. Obaveza države da sve svoje građane bez diskriminacije zaštiti od nasilja treba ispuniti u potpunosti, što zahteva efikasnije delovanje policije, sudstva i tužilaštva.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, zatim Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti sadrže značajne antidiskriminatorne odredbe, ali se ni u jednom od tih zakona seksualna orijentacija i rodni identitet eksplicitno ne navode, što bi trebalo urediti njihovim izmenama i dopunama. Izuzetak od ovog pravila je Zakon o radu, koji u članu 18, izričito zabranjuje i diskriminaciju na osnovu seksualnog opredeljenja (ali ne i rodnog identiteta).¹²⁷

U pojedinim slučajevima, diskriminacija prema LGBT licima još uvek se teško prepoznaje. Takav je na primer, slučaj sa priznavanjem pravnog statusa transpolnih osoba, odnosno priznavanje transpolnim osobama njihovog novostečenog pola i novog imena radi obezbeđivanja pravnog kontinuiteta koje su započele hormonalno-operativnim putem. U vezi sa transpolnim osobama, ne postoje zakonska rešenja koja bi štitila njihova prava i jasno omogućila brzu promenu ličnih dokumenata. Dosadašnja neujednačena praksa po ovom pitanju dovela je i do uskraćivanja brojnih drugih prava transpolnim licima, kao na primer, pravo na rad, a transpolne osobe su bile podvrgnute neadekvatnom tretmanu od strane zaposlenih u nadležnim organima uprave. Svi statusi transrodnih osoba su pod znakom pitanja, bračni i roditeljski odnosi, zaposlenost, pitanje nasilja motivisanog mržnjom, nastavka školovanja, i dr. Mlađe transrodne osobe permanentno trpe maltretiranje od svoje okoline i vršnjaka, naročito u osnovnim i srednjim školama, usled čega napuštaju školovanje. Pošto je pitanje statusa transpolnih osoba još uvek pravno neregulisano, potrebne su izmene i dopune postojećeg pravnog okvira koji se odnosi ili primenjuje na ova lica.¹²⁸ U vezi sa statusom transpolnih osoba, važne su dve odluke koje doprinose poboljšanju njihovog statusa: Poverenice protiv Pravnog fakulteta u Beogradu kojim se obavezuje promena imena transpolne osobe¹²⁹ i Ustavnog suda protiv opštine u pogledu promene imena posle promene pola.¹³⁰ Kako te odluke kreiraju jednu novu institucionalnu praksu, njih je potrebno uneti i u zakonski tekst. U oblasti zdravstva, Ministarstvo zdravlja je preduzelo određene korake: obrazovana je Komisija u Ministarstvu zdravlja (koju čine hirurk, endokrinolog, psihijatar, pravnik, urolog), a u junu 2012. godine su urađene smernice: Pristupi za promenu pola transpolnih osoba. One su prosleđene RFZO, pri čemu su obezbeđena i sredstva za promenu pola u finansijskom planu RFZO-a (RFZO 2/3 snosi troškove, a 1/3 pacijent).

Pravo na obrazovanje mora se efektivno uživati bez diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. U ovoj oblasti još uvek postoji određen stepen nerazumevanja u pogledu LGBT osoba. Na to ukazuju pojedine analize udžbenika za osnovne i srednje škole koji su rađeni tokom poslednje decenije u Republici Srbiji.¹³¹ Takođe, jedna od preporuka Poverenice za zaštitu ravnopravnosti upućena Ministarstvu prosvete i nauke Republike Srbije, Nacionalnom prosvetnom savetu i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja se odnosila na preduzimanje neophodnih mera kako bi se obezbedilo uvođenje afirmativnih i tačnih prikaza istopolne seksualno-emotivne orijentacije, transrodnosti, transpolnosti i interseksualnosti u sve udžbenike (kako prirodnih, tako i društvenih nauka).¹³² Ovakva praksa se u poslednje vreme se kroz rad pojedinih državnih organa sve više menja.

U oblasti radnih odnosa, obrazovanja i zdravstvene zaštite, postoje slučajevi diskriminacije LGBT osoba u praksi (maltretiranje na radnom mestu od pretpostavljenih i kolega, upotreba diskriminativnog jezika u službenoj komunikaciji, omalovažavanje i vređanje i dr.¹³³). Mnoge LGBT osobe čuvaju svoju seksualnu orijentaciju i rodni identitet u "tajnosti" na radnom mestu, školama ili ustanovama zdravstvene zaštite, jer imaju osećaj da će doživeti osudu okoline, stigmatizaciju, te da će se njihovo javno izjašnjavanje odraziti i na njihov radno-pravni status.

Još jedno pitanje koje je tabu tema u Republici Srbiji kada je reč o LGBT osobama, je pitanje građanskih zajednica. Od značaja je razmotriti zakonsko priznanje takvih zajednica u vidu registrovanog partnerstva čime bi se uredila uzajamna prava i obaveze partnera i njihovo prepoznavanje u različitim službenim komunikacijama. Na primer, time bi se omogućila primena niza zakonskih odredaba, od naslednopravnih, penzionih, građanskopravnih, porodičnopravnih do odredaba koje regulišu različite procedure, npr: krivični i upravni postupak, posete bolnicama, zatvorima. Suštinski, sadašnji pravni okvir Republike Srbije u ovoj oblasti nije usklađen sa principom jednakog postupanja te dovodi u neravnopravni položaj LGBT osobe, što zahteva određene izmene postojećeg zakonskog okvira.

Tokom Inicijalnog seminara Kancelarije za ljudska i manjinska prava i Saveta Evrope održanog sredinom decembra 2012. godine, ukazano je da je porodična situacija LGBT osoba složena. Sve češće se uočava i pojava da mlade LGBT osobe, kada roditelji i članovi njihovih porodica saznaju za njihovu seksualnu orijentaciju, budu izopšteni i odbačeni iz doma i porodice. To su najčešće maloletna i mlađa punoletna lica, od kojih mnogi nisu završili školovanje ili/ i su nezaposleni, usled čega najčešće završavaju kao beskućnici, za sada ne postoje preventivne mere za sprečavanje ovog problema, kao ni mere za obezbeđivanje nediskriminativnih uslova stanovanja.¹³⁴ Sigurne kuće kao oblik privremenog zbrinjavanja LGBT osoba u Republici Srbiji još uvek ne postoje.

Širenje, promovisanje i podsticanje mržnje i druge netrpeljivosti prema LGBT osobama, na javnim skupovima, putem medija i interneta, kao i kroz grafitne mržnje i druge načine još uvek su česta pojava.

Iz dosadašnjih domaćih i stranih izveštaja jasno se uočava povećana ranjivost osoba neheteroseksualne orijentacije u situacijama kada su istovremeno pripadnice/i nacionalnih manjina (posebno romske manjine), kao i drugih inače marginalizovanih i tradicionalno diskriminisanih grupa, kao što su npr. osobe sa invaliditetom, samohrane majke, nezaposlena lica i sl. Potrebne su mere zakonskog, podzakonskog i političkog karaktera za sprečavanje diskriminacije po više osnova.

¹²³ *Tako je u Izveštaju za 2004. godine, objavljeno istraživanje kojim je utvrđeno da postoji visok stepen homofobije jer se 53% populacije izjasnilo da postoji diskriminacija i bojkot homoseksualaca. Tolerancija izostaje, jer se 48% anketiranih izjavilo da bi im smetalo da osobe homoseksualnih sklonosti stanuju u njihovom susedstvu, 63% protivilo bi se da gej ili lezbejka bude na rukovodećem položaju, 64% ne želi sa njima da se druži, a 75% njih ne bi volelo da homoseksualac bude vaspitač njihovoj deci.*

¹²⁴ *Da li smo jednaki/e? - Slučajevi nasilja i diskriminacije prema LGBTIO osobama za 2011. godinu, Labris - organizacija za lezbejska ljudska prava, Beograd, 2012.*

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

¹²⁵ *LGBT populacija i reforma sektora bezbednosti u RS, OEBS Misija u Srbiji, Beograd, 2012.*

¹²⁶ *Uporedi: Ustav Republike Srbije, član 54, Zakon o okupljanju građana "Službeni glasnik RS", br. 51/92, 53/93 - dr. zakon, 67/93, 48/94 - dr. zakon, 17/99, 33/99, 101/05 - dr. zakon, "Službeni list SRJ", broj 21/01 - US, član 11.*

¹²⁷ *Uporedi: Zakon o zdravstvenoj zaštiti, član 20, Zakon o visokom obrazovanju, član 4; Zakon o zapošljavanju i osiguranju uza slučaj nezaposlenosti "Službeni glasnik RS", br. 71/03 i 84/04 - dr. zakon, član 1. stav 1, Zakon o radu, član 18.*

¹²⁸ *Konstatacija navede u Preporuci Zajedničke radne grupe Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i ZG-a za*

analizu pravnih propisa od značaja za transpolne osobe, Beograd, 2012.

¹²⁹ Poverenica protiv Pravnog fakulteta u Beogradu, Predmet broj 297/2011 od 24. februara 2012. godine. Poverenica je u ovom mišljenju zaključila "da jednak tretman osoba koje su promenile ime zbog promene pola i osoba koje su promenile ime iz drugih razloga nije dopušten, jer iako je Pravni fakultet imao opravdan i zakonit cilj, sredstva za postizanje tog cilja nisu bila ni primerena ni nužna, odnosno, nije postojala srazmera između preduzetih radnji i posledica, te je u konkretnom slučaju Pravni fakultet izvršio akt posredne diskriminacije".

¹³⁰ Ustavni sud Republike Srbije je na 6. sednici Drugog Velikog veća, u predmetu Už-3238/2011 doneo odluku kojom je usvojio ustavnu žalbu podnosioca X i utvrdio da je Opštinska uprava Y, donošenjem zaključka o stvarnoj nenadležnosti, propustila da odluči o zahtevu podnosioca ustavne žalbe za promenu podataka o polu i time povredila njegovo pravo na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti zajemčeno članom 23. Ustava, kao i pravo na poštovanje privatnog života zajemčeno članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da se podnosilac ustavne žalbe, koji je u matične knjige po rođenju upisan kao žena, podvrgao operaciji prilagođavanja pola, te da danas u društvu živi kao muškarac, ali se u pravnom smislu i dalje tretira kao žena, te da nesumnjivo postojeći nesklad između faktičkog i pravnog stanja stvari utiče na život podnosioca ustavne žalbe, naročito na njegovo ljudsko dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti.

¹³¹ Ka nehomofobičnoj srednjoj skoli. Analiza dela srednjoškolskih udžbenika u vezi sa tretmanom homoseksualnosti. Urednik: Dušan Maljković. Beograd, 2008. U ovom zborniku, sadržana je kvalitativna i kvantitativna analiza udžbenika iz sociologije, istorije umetnosti, filozofije, biologije, psihologije i Ustava i prava građana, u kome su navedeni brojni primeri koji ilustruju postojeću situaciju u obrazovanju.

¹³² Preporuka Poverenice za zaštitu ravnopravnosti Ministarstvu prosvete i nauke Republike Srbije, Skupštini, Nacionalnom prosvetnom savetu i Zavodu za unapređenje kvaliteta vaspitanja i obrazovanja broj 649/211 od 10. juna 2011. godine za uklanjanje diskriminatornih sadržaja iz nastavnih materijala i nastavne prakse i promovisanje tolerancije, uvažavanja različitosti i poštovanja ljudskih prava, str. 2, 10. i 11.

¹³³ Pravosnažna presuda Apelacionog suda u Novom Sadu kojom je utvrđeno diskriminatorско ponašanje i težak oblik diskriminacije protiv M.A. (25) iz Vršca od strane njegovog kolege D K. (26) iz Vlajkovca, doneta je 9. januara 2013. godine. Diskriminacija je vršena nekoliko meseci u kontinuitetu na radnom mestu u privatnoj firmi u Vršcu gde su obojica bili zaposleni <http://www.e-novine.com/drustvo/77208-Potvrena-presuda-teku-diskriminaciju-radnom-mestu.html>

¹³⁴ Inicijalni seminar Saveta Evrope i Kancelarije za ljudska i manjinska prava VRS održanom 13. decembra 2012. godine, od strane više učesnika/ka, je ukazano na povećani rizik beskućništva LGBT osoba odbačenih od strane svojih porodica.

4.4.3. Opšti cilj

Usklađivanje pravnog okvira sa međunarodnim standardima. Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema LGBT osobama, kroz ustavne, zakonodavne, regulatorne reforme kao i donošenje strateških dokumenta. Ukidanje ili smanjenje diskriminatornih praksi prema LGBT osobama u različitim oblastima. Obezbeđenje uslova za sprovođenja Zakona o zabrani diskriminacije u delu koji se odnosi na diskriminaciju LGBT osoba. Promena javnih politika u određenim oblastima koje mogu da budu izvor diskriminacije LGBT osoba. Institucionalna zaštita LGBT osoba od javnog i privatnog nasilja, naročito u oblasti rada i zapošljavanja, zdravstvenog i socijalnog sistema, ličnog i porodičnog života, obrazovanja, sporta i dr. Promena tradicionalnog, negativnog stereotipa o LGBT osobama. Sprečavanje i kažnjavanje govora mržnje i fizičkih napada na LGBT osobe. Unapređivanje statusa i položaja LGBT osoba.

4.4.4. Mere

- 1) Harmonizovati postojeći pravni okvir sa standardima sprečavanja diskriminacije LGBT osoba sadržanim u Ugovorima i direktivama Evropske unije i drugim međunarodnim dokumentima;
- 2) Obezbediti puno ostvarivanje prava na mirno okupljanje u otvorenom i zatvorenom prostoru LGBT osobama, kroz obezbeđenje mehanizama zaštite učesnika takvih okupljanja i preventivno delovati u pravcu identifikovanja potencijalnih bezbednosnih pretnji i njihovog otklanjanja;
- 3) U kreiranju budućih i izmeni postojećih zakona koji u sebi sadrže antidiskriminacione odredbe, treba utvrditi da se kao jedno od ličnih svojstava obavezno "prepozna" seksualna orijentacija i rodni identitet;
- 4) Unaprediti položaj transpolnih osoba kroz izmene i dopune većeg broja zakona (Zakona o matičnim knjigama, Porodičnog zakona, Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakona o radu i itd.), i propisati efikasne procedure u vezi sa promenom imena i pola

transpolnih osoba ili ih regulisati posebnim zakonom, ili sva pitanja pravnog statusa transrodnih (uključujući i transpolne osobe) regulisati posebnim zakonom (uz uvažavanje principa pravnog kontinuiteta i identiteta, prava i dužnosti transpolne osobe i relevantnosti novostečenog pola;

5) Nastaviti kontinuirano praćenje sadržaja udžbenika i drugog nastavnog dopunskog materijala za osnovne i srednje škole i univerzitete, radi eliminacije mogućih diskriminativnih sadržaja koji se odnose na seksualnu orijentaciju i rodni identitet;

6) Suzbijati diskriminatorske prakse prema LGBT osobama u svim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije LGBT osoba sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman, radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;

7) Obezbediti obuku i sistemsku edukaciju državnih službenika i zaposlenih u javnom sektoru za primenu antidiskriminacionih propisa o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu i za dodatno senzibilisanje u radu sa LGBT osobama (u obrazovanju, zdravstvu, policiji i drugim oblastima);

8) Razmotriti moguće izmene u oblasti porodičnog i naslednog prava, kojim bi istopolnim partnerima bilo priznato pravo na registrovano partnerstvo/građansku zajednicu i regulisalo pravo na zakonsko nasleđivanje;

9) Obezbediti privremeno zbrinjavanje LGBT osoba koje su zbog osude okoline usled svog ličnog svojstva odbačeni od porodice i okruženja;

10) Sprečiti širenje, promovisanje i podsticanja mržnje i druge netrpeljivosti prema LGBT osobama, bilo da su učinjeni na javnim skupovima, putem medija i interneta, kroz grafite mržnje i na druge načine;

11) Afirmisati kulturu tolerancije kod širokog kruga građana prema LGBT osobama i unaprediti dijalog između civilnog društva i državnih organa u pravcu poboljšanja položaja LGBT osoba i postizanja ravnopravnosti u skladu sa standardima utvrđenim postojećim pravnim okvirom;

12) Podsticati i afirmisati LGBT kulturu i druge aktivnosti koje osnažuju LGBT zajednicu, njenu pozitivnu vidljivost i društvenu inkluziju.

4.4.5. Posebni ciljevi

4.4.5.1. Sloboda mirnog okupljanja, sloboda izražavanja, i politička i društvena participacija LGBT osoba

Omogućavanje održavanja javnih manifestacija u skladu sa pozitivnim propisima, uz osiguranu bezbednost učesnika pre, za vreme i posle samog događaja. Preduzimanje mera preventivnih i zaštitnih mera radi postizanja bezbednosti učesnika mirnih javnih skupova u korist ljudskih prava lezbejki, gejeva, biseksualnih i transrodnih osoba od bilo kakvih pokušaja nezakonitog ometanja ili sprečavanja efektivnog uživanja njihovog prava na slobodu izražavanja i mirno okupljanje. Preventivno delovanje radi sprečavanja svakog pokušaja pretnje, napada ili onemogućavanja organizovanja takvih javnih skupova. Edukacija o pravima LGBT osoba. Obezbeđenje nediskriminativnih uslova za političku participaciju LGBT osoba u političkim partijama, predstavničkim telima, bezbednosnim institucijama, nezavisnim institucijama za ljudska prava kao i lokalnim samoupravama.

4.4.5.2. Privatni i porodični život

Razmatranje izmena i dopuna postojećeg zakonskog okvira u oblasti porodičnog i naslednog prava, kojim bi zakonski bili regulisani partnerski odnosi između LGBT osoba, a kojim bi istopolnim partnerima bilo priznato pravo na registrovano partnerstvo/građansku zajednicu i shodno tome, obezbeđeno i pravo na zakonsko nasleđivanje, kao i druga uzajamna prava i dužnosti. Regulisanje procesa prilagođavanja pola na način koji omogućava i obezbeđuje što lakši i pristupačniji neophodni medicinski tretman i legalno priznanje stečenog pola. Zaštita podataka o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu kao posebno osetljivih podataka o ličnosti.

4.4.5.3. Rad i zapošljavanje

Nediskriminativno zaposlenje i rad kod državnog poslodavca i u privatnom sektoru. Efektivna zaštita od diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta prilikom zaposlenja i zanimanja u javnom i

privatnom sektoru. Upotreba nediskriminatornog jezika i ponašanja prema osobama stvarne ili pretpostavljene neheteroseksualne orijentacije kao i transrodnim osobama. Poverljivost i zaštita podataka o rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji u radu i prilikom zaposlenja. Omogućiti edukacije neposredno u radnim ambijentima kojim bi se pomoglo da poslodavci shvate potrebu i načine zaštite LGBT populacije.

4.4.5.4. Obrazovanje

Obezbediti da se pravo na obrazovanje može efektivno uživati bez diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije, pretpostavljene seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Posebno obezbediti zaštitu prava dece i mladih na obrazovanje u bezbednom ambijentu, bez nasilja, maltretiranja, društvenog isključivanja ili drugih oblika diskriminatornog ili degradirajućeg tretmana koje bi bilo zasnovano na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu. Kroz obrazovni sistem podići svest mladih da su svi ljudi ravnopravni i da su LGBT osobe takođe uključene u krug ravnopravnih ljudi. Potrebno je promovisanje zajedničke tolerancije i poštovanja bez obzira na seksualnu orijentaciju, pretpostavljenu seksualnu orijentaciju ili rodni identitet. Obezbediti objektivne informacije u pogledu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u školskim programima i udžbeničkom materijalu. Podrška i pomoć u nastavi LGBT učenicima i studentima, kao i zaštita nastavnog osoblja od diskriminacije, maltretiranja, otpuštanja, zbog stvarne ili pretpostavljene seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

4.4.5.5. Zdravlje i zdravstvena zaštita

Podizanje nivoa informisanosti i svesti ljudi, institucija, omladine, medija i dr. da homoseksualnost nije zarazna bolest već manjinski varijetet ljudske seksualnosti, te da ne postoji opasnost od širenja homoseksualnosti time što će se o toj temi govoriti javno i bez predrasuda. Potrebno je aktivno delovati u odnosu na diskriminatorne i protivzakonite prakse da se homoseksualnost i transrodnost tretiraju kao zdravstveni problem. Sprečavati pojave diskriminatornih praksi koje mogu da dovedu do diskriminacije u oblasti zdravstvene zaštite usled seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Obezbediti transrodnim osobama efektivan pristup službama prilagođavanja pola, uključujući psihološke, endokrinološke i hirurške stručnosti.

4.4.5.6. Socijalna zaštita

Akreditovati programe za edukaciju osoblja angažovanog u oblasti socijalne zaštite u cilju povećanja kvaliteta usluga pruženih LGBT osobama. Standardizovati socijalnu uslugu, koja će biti u skladu sa potrebama LGBT populacije i članova njihovih porodica, posebno radi sprečavanja njihovog beskućništva. Preduzeti posebne mere iz oblasti socijalnog staranja u pogledu LGBT omladine, njihove zaštite od porodičnog nasilja.

4.4.5.7. Sport, stanovanje i ukrštena diskriminacija

Potrebne su zakonske odredbe protiv diskriminacije i odstranjivanja LGBT sportista iz sportova svih nivoa, jer postojećim zakonskim odredbama sportisti nisu adekvatno zaštićeni od diskriminacije. Obezbediti da sve sportske aktivnosti i objekti budu pristupačni bez diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, a stadioni i druga sportska borilišta, prestanu da budu mesta masovnih "dozvoljenih" izliva homofobije i transfobije kao oblika govora mržnje. Omogućiti nediskriminativno korišćenje stanova od strane LGBT osoba kao i mogućnost nediskriminativne pravne sukcesije imovinskih prava bez obzira na seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Sprečiti diskriminaciju LGBT osoba po više osnova.

4.5. Osobe sa invaliditetom

4.5.1. Pravni okvir

Veći broj međunarodnih dokumenata danas se odnose na sprečavanje diskriminacije osoba sa invaliditetom. Najznačajniji od njih je Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom Ujedinjenih nacija i Opcioni protokol uz Konvenciju, koju je Republika Srbija ratifikovala u maju 2009. godine.¹³⁵ Pre donošenja ove Konvencije od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, od posebnog značaja su bila Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti za osobe sa invaliditetom Ujedinjenih nacija, koja nisu bila pravno obavezujuća za države članice, ali je postojala njihova značajna moralna obaveza da ih primenjuju. Republika Srbija unela je značajan deo ovih standarda u Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom 2006. godine. Oba dokumenta Ujedinjenih nacija, Konvencija i Opcioni protokol, sadrže odredbe koje se odnose i na obavezu države potpisnice da preduzme konkretne mere na eliminaciji višestruke diskriminacije žena i devojaka sa invaliditetom.

Od dokumenata Saveta Evrope, čija je članica i Republika Srbija od 2004. godine važna je revidirana Evropska socijalna povelja (član 15) koju je 2005. godine potpisala nekadašnja Državna zajednica Srbija i Crna Gora, a kojom je predviđeno da "osobe sa invaliditetom imaju pravo na nezavisnost, socijalnu integraciju i puno učešće u životu društvene zajednice". Republika Srbija ratifikovala je revidiranu Evropsku socijalnu povelju u maju 2009. godine. Druga važna dokumenta Saveta Evrope su Preporuke o koherentnoj politici za osobe sa invaliditetom, kao i Evropski plan akcije za osobe sa invaliditetom za period od 2006. do 2016. godine.

Od dokumenata Evropske unije koji se odnose na sprečavanje i zabranu diskriminacije, treba pomenuti Direktivu br. 2000/78/EC od 27. novembra 2000. godine, o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu, koja takođe značajnu pažnju posvećuje sprečavanju i zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom (u vezi sa zapošljavanjem i radom).

Na nacionalnom nivou Narodna skupština Republike Srbije je aprila 2006. godine usvojila Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom. Radi se o prvom celovitom antidiskriminacionom propisu u zemlji, koji na sveobuhvatan način određuje pojam diskriminacije osoba sa invaliditetom, posebne oblike diskriminacije, kao i posebne slučajeve diskriminacije prema osobama sa invaliditetom u pojedinim sektorima organizovanog društvenog života, počevši od postupanja pred organima javne vlasti, preko zapošljavanja i radnih odnosa, obrazovanja, zdravstvene zaštite, korišćenja javnih usluga i dobara, pristupa javnom prevozu, učešća u udruženjima građana, do ravnopravnosti organizacija osoba sa invaliditetom i zaštite ovih osoba od diskriminacije u bračnom i porodičnom životu. Zakon zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju, viktimizaciju, propisuje posebno teške slučajeve diskriminacije i mehanizme sudske zaštite za žrtve diskriminacije na osnovu invalidnosti. Početkom 2007. godine, Vlada je usvojila i Strategiju unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji.¹³⁶

Od marta 2009. godine kada je Narodna Skupština Republike Srbije usvojila i opšti Zakon o zabrani diskriminacije, odredbe o mehanizmima zaštite od diskriminacije, koje su usklađene sa najvišim evropskim standardima u ovoj oblasti, stoje na raspolaganju i osobama sa invaliditetom. pristupa javnom prevozu, učešća u udruženjima građana, do ravnopravnosti organizacija osoba sa invaliditetom i zaštite ovih osoba od diskriminacije u bračnom i porodičnom životu.

Vlada je donela i Strategiju unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji od 2007. do 2015. godine, koja je značajna i sa stanovišta sprečavanja diskriminacije.

Značajni pomaci u oblasti rada i zapošljavanja, učinjeni su 2009. godine, usvajanjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, koji u velikoj meri prati odredbe pomenute Konvencije. Zakonom je omogućeno da se primeni princip inkluzivnosti prilikom zapošljavanja osoba sa invaliditetom, kroz uvođenje sistema kvota, kojim se utvrđuju obaveze poslodavaca da zaposle osobe sa invaliditetom ili pomažu proces zapošljavanja ovih osoba kroz nekoliko različitih modaliteta.

U međuvremenu, doneti su ili izmenjeni i drugi zakoni u pojedinim oblastima koji su od značaja za unapređivanje položaja osoba sa invaliditetom, i sprečavanju diskriminacije ovih lica, kao na primer, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju i dr. a na osnovu njih je donet zatim i čitav niz podzakonskih opštih akata.

¹³⁵ *Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS" - Međunarodni ugovori", broj 42/09.*

¹³⁶ *Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS", broj 1/07.*

4.5.2. Opis stanja

U oblasti obrazovanja donet je Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009. godine). Ovim zakonom u Republici Srbiji je uvedeno inkluzivno obrazovanje i onemogućeno isključivanje dece iz redovnog obrazovnog sistema na osnovu ličnog svojstva, dok odluku o izboru škole koju će dete pohađati donose roditelji.¹³⁷ Novi Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine, uveo je čitav niz novina koje su od značaja za osobe sa invaliditetom: njegov cilj je stvaranje jednakih mogućnosti za samostalni život i podsticanje socijalne uključenosti osoba sa invaliditetom, proširen je krug korisnika prava na tuđu negu i pomoć, podršku roditeljima koji brinu o svojoj deci sa smetnjama u razvoju, a uveden je i niz novih usluga za ova lica koja treba da pruže jedinice lokalne samouprave uključujući i inovativne usluge stanovanja uz podršku i personalne asistencije.

Problem koji značajno doprinosi diskriminaciji osoba sa invaliditetom je pitanje pristupačnosti. Iako Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom izričito zabranjuju diskriminaciju osoba sa invaliditetom u pogledu korišćenja javnih objekata i površina, kao i javnih usluga, postoji potreba izmene postojećih posebnih zakona i podzakonskih akata u ovoj oblasti, naročito akata jedinica lokalne samouprave, ali i izrada novih zakonskih tekstova. Pritužbe Povereniku za zaštitu ravnopravnosti na diskriminaciju u ovoj oblasti prema osobama sa invaliditetom su česte. Veliki broj škola je nepristupačan,¹³⁸ 91% policijskih uprava (u kojima se dobijaju i lična dokumenta) je nepristupačno, a primer koji ilustruje situaciju u ovoj oblasti je Godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2011. godinu (preko kojih se ostvaruje veliki broj materijalnih naknada i ostvaruju prava na korišćenje usluga socijalne zaštite) u kome se navodi da od 160 centara za socijalni rad u Republici Srbiji, rampe na ulazu ima samo 16%, rukohvate 15,5%, pristupačno prizemlje 29%, lift postoji u 0%, centara, pristupačan toalet ima 14%. U pogledu pojedinih kategorija osoba sa invaliditetom nameće se i obaveza usvajanja novih zakonskih propisa kao što su zakon o upotrebi psa-vodiča i zakon koji bi gluvim i nagluvim licima omogućio upotrebu znakovnog jezika u komunikaciji sa drugima u svim sferama javnog života, na primer u postupcima pred organima javne vlasti, u korišćenju zdravstvenih usluga, u obrazovanju, i sl.

Donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, pružena je mogućnost da se pozivanjem na odredbe ovog zakona rešavaju problemi u vezi sa pristupom osobama sa invaliditetom zgradama u kojima su smešteni sudovi i drugi organi pred kojima se vode postupci u kojima su oni učesnici. Naime, problem koji pogađa osobu sa telesnim invaliditetom u bilo kom postupku u kome ima svojstvo učesnika, jeste problem fizičkog pristupa zgradi, kako bi uopšte mogla da učestvuje u postupku. Međutim Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku i Zakon o upravnom postupku, ne predviđaju obavezu da se suđenje ili saslušanje pred organom uprave održi van zgrade suda ili drugog organa javne vlasti ako je stranka osoba sa invaliditetom koja, usled nepristupačnosti mesta na kome se proces vodi, nije u mogućnosti da prisustvuje postupku. Procesni zakoni poznaju samo mogućnost da se suđenje održi van zgrade suda. U praktičnoj primeni, ovo znači da se problem rešava od slučaja do slučaja, kao i to da je stranka prinuđena da plaća troškove izlaska suda ili organa uprave na lice mesta. Značajni problem, predstavlja i činjenica da nijedan procesni zakon ne poznaje pojam osoba sa invaliditetom i ne reguliše njihova prava ili komentariše njihov specifičan položaj i potrebe, što dovodi do problema u praksi koji se rešavaju ili širokim tumačenjem zakona ili pozivanjem na dobru volju umesto prava.

Zakon o socijalnoj zaštiti uveo je čitav niz novina, koje bi trebalo da unaprede položaj osoba sa invaliditetom u ovoj oblasti. U sferi materijalnih davanja proširen je krug korisnika dodatka za pomoć i negu drugog lica i predviđeno da pravo na stalnu mesečnu naknadu za roditelja koji najmanje 15 godina neposredno neguje dete koje je ostvarilo pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica. Zakon se takođe bazira na konceptu sistema usluga, uvodi pluralizam pružaoca usluga koje se obezbeđuju u lokalnoj zajednici što bi trebalo da pomogne proces deinstitucionalizacije, i nova prava za korisnike da učestvuju u proceni svoga stanja i donošenju odluka i pravo na slobodan izbor usluga. Među grupama novih usluga nalaze se i usluge socijalne zaštite za razvoj potencijala korisnika za samostalan život u zajednici. Međutim, sporo teče proces usvajanja podzakonskih akata, a kako konstatuje i Izveštaj Evropske Komisije o napretku Republike Srbije za 2012. godinu raspoloživost socijalnih usluga u zajednici u čitavoj zemlji je i dalje ograničena. Poseban izazov predstavlja činjenica da je finansiranje većeg broja usluga iz domena socijalne zaštite (kao npr. lični pratioci za decu ili servis personalne asistencije kao jedna od usluga za samostalni život osoba sa invaliditetom), prebačeno na lokalne samouprave koje često nemaju dovoljna finansijska sredstva a nedostaju im i stručna znanja potrebna za organizovanje ovakvih servisa u lokalnim sredinama gde osobe sa invaliditetom žive. Treba međutim napomenuti, da Zakon o socijalnoj zaštiti (član 207) propisuje da se kroz namenske transfere obezbeđuju finansijska sredstva lokalnim samoupravama iz budžeta Republike za razvoj ovih usluga na lokalnom nivou. Izazov je takođe i stanje u centrima za socijalni rad, preko kojih se ostvaruju ova prava, koji su, kako je navedeno, u velikoj meri nepristupačni za osobe sa invaliditetom i u kojima letak o pravima korisnika postoji samo u 28%, a za slepe osobe nigde ne postoji, a oglasne table za korisnike ima samo 14%, centara. Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji od 2007. do 2015. godine, predviđa šesnaest posebnih ciljeva i čitav niz mera za ostvarivanje svakog od njih. U praksi međutim, značajan deo mera za ostvarivanje predviđenih ciljeva tek treba dostići jer od njenog donošenja do danas nije usvojen operativni Akcioni plan i opredeljena konkretna sredstva za njegovo sprovođenje.

Osobe sa invaliditetom koje pripadaju i drugim marginalizovanim društvenim grupama često se u praksi susreću sa diskriminacijom po više osnova (tzv. "višestrukom" diskriminacijom). To je pre svega slučaj sa: ženama sa invaliditetom; decom i mladima sa invaliditetom; osobama sa invaliditetom pripadnicima nacionalnih manjina i izbeglim i interno raseljenim licima sa invaliditetom.

Žene sa invaliditetom trpe višestruku diskriminaciju kako usled svog invaliditeta, tako i zbog društvenih stereotipnih uloga muškaraca i žena generalno. One se i teže školuju, zapošljavaju, za obavljanje istog posla dobijaju manju naknadu i češće su žrtve porodičnog nasilja u odnosi na žene bez invaliditeta. Deca i mladi sa invaliditetom predstavljaju posebno osetljivu grupu. Zakonom o socijalnoj zaštiti predviđeno je da se dete mlađe od tri godine, osim u izuzetnim situacijama, ne smešta u institucije socijalne zaštite¹³⁹ ali diskriminatorna praksa "iz porodilišta u instituciju" još uvek nije prekinuta. Prateći servisi podrške inkluzivnom obrazovanju i ravnopravnom uključivanju dece i mladih sa invaliditetom u život zajednice, još uvek su nedovoljno razvijeni i nisu adekvatno utvrđeni u budžetima lokalnih samouprava. Neadekvatno shvaćeni inkluzivni programi usmeravaju finansijska sredstva na posebne programe i dnevne boravke u kojima se deca sa invaliditetom odvajaju od većinske dečije populacije i neretko grupišu po tipu invaliditeta. Prema mišljenju udruženja građana koja se bave promocijom, unapređivanjem i zaštitom prava osoba sa invaliditetom, dnevni boravci, kao oblik "izdvajanja", nisu u skladu sa principom inkluzije. Mišljenje ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, s tim u vezi je potpuno suprotno, te ovo pitanje treba na stručnoj osnovi da bude razrešeno u budućnosti između jedne i druge strane.¹⁴⁰ Takođe, još uvek izostaju istinski inkluzivni kulturni, obrazovni i rekreativni programi kojima se deca i mladi sa invaliditetom ravnopravno uključuju u vršnjačke grupe i život zajednice. Osobe sa invaliditetom pripadnici nacionalnih manjina takođe se sreću sa višestrukoum diskriminacijom pri ostvarivanju prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu, zapošljavanje, učešće u kulturnom životu zajednice, u postupcima pred organima vlasti i pružanju javnih usluga. Najskrivenu grupu osoba sa invaliditetom čine osobe sa invaliditetom u populaciji izbeglih i interno raseljenih lica. Njihov broj nije dostupan, o njima ne postoje nikakvi podaci odnosno baze podataka i često ostaju "nevidljivi" u programima koji se odnose na ovu grupu lica, nisu uključeni u uspostavljanju specijalizovanih servisa za osobe sa invaliditetom te najčešće ostaju zavisni od članova porodice što ih sprečava u osamostaljivanju.

Posebnu grupu u okviru osoba sa invaliditetom čine osobe sa intelektualnim teškoćama. Ona se dodatno sreću sa specifičnim problemima, npr. sa lišavanjem poslovne sposobnosti (i posledicama donošenja takve odluke)¹⁴¹, i smeštanjem u određene ustanove koje je često doživotno. Istraživanja pokazuju da čak 55% osoba sa intelektualnim teškoćama u institucijama boravi duže od deset godina.¹⁴² Takođe, kada sud odlučuje u vanparničnom postupku o oduzimanju poslovne sposobnosti, u 93,93 slučajeva, dolazi do potpunog lišenja poslovne sposobnosti, dok do delimičnog lišenja dolazi samo u 6,08% slučajeva. Jedan od ozbiljnih propusta u postupku lišavanja poslovne sposobnosti, na koje je ukazao i Evropski sud za ljudska prava, jeste nesaslušanje stranke o čijoj se poslovnoj sposobnosti odlučuje. Posebno zabrinjavaju slučajevi da ustanove (centri za socijalni rad), savetuju roditelje osoba sa intelektualnim invaliditetom da iniciraju postupak potpunog lišenja poslovne sposobnosti za svoje dete, a da im se pri tom ne ukažu na posledice potpunog lišenja, niti na mogućnost samo delimičnog lišenja poslovne sposobnosti.¹⁴³

¹³⁷ *Uporedi: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja "Službeni glasnik RS", br. 72/09 i 52/11, čl. 6. i 96.*

¹³⁸ *Prema dostavljenim podacima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, određeni napredak ustvaren je u oblasti visokog obrazovanja i u studentskim centrima, ali tek u budućnosti tek treba očekivati da slične aktivnosti budu preduzete u osnovnim i srednjim školama.*

¹³⁹ *Zakon o socijalnoj zaštiti "Službeni glasnik RS", broj 24/11, član 52, st. 2. i 3.*

¹⁴⁰ *Komentar Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, br. 011-00-00132/2013, od 14. marta 2013. godine, u vezi sa Drugom radnom verzijom Strategijom borbe protiv diskriminacije, str. 4-5*

¹⁴¹ *O ovom problemu opširnije: Zaštitnik građana, Izveštaj Zaštitnika građana za 2011. godinu, str. 68.*

¹⁴² *Sklonjeni i zaboravljeni: Segregacija i zanemarivanje dece sa smetnjama u razvoju i odraslih osoba sa intelektualnim teškoćama u Srbiji, Beograd.*

¹⁴³ *Uporedi: SIPRU studija, Lišavanje poslovne sposobnosti, rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, Beograd, april 2013.*

4.5.3. Opšti cilj

Usklađivanje pravnog okvira sa međunarodnim standardima. Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema osobama sa invaliditetom, kroz obezbeđenje punog sprovođenja Zakona o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakona o zabrani diskriminacije i ukidanje diskriminatorskih praksi prema osobama sa invaliditetom. Praćenje i sprovođenje Međunarodne Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji od 2007. do 2015. godine, sa naglaskom na one ciljeve koji bi doveli do poštovanja ustavnih i zakonskih garancija zabrane diskriminacije osoba sa invaliditetom. Utvrditi integralni sistem mera za unapređivanje položaja osoba sa invaliditetom, naročito onih koji su izloženi višestrukoj diskriminaciji.

4.5.4. Mere

- 1) Unaprediti sprovođenje međunarodnih ugovora koje je Republika Srbija ratifikovala, a odnose se na zabranu diskriminacije osoba sa invaliditetom i harmonizovati postojeći pravni okvir sa standardima sadržanim u direktivi Evropske unije 2000/78/EC od 27. novembra 2000. godine, o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu;
- 2) Obezbediti primenu i sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i drugih zakona od značaja za ravnopravnost osoba sa invaliditetom;
- 3) Unapređivati postojeći zakonodavni okvir sprečavanja diskriminacije osoba sa invaliditetom shodno potrebama utvrđenih u praksi i usvojiti neophodne podzakonske akte;
- 4) Pratiti realizaciju postojeće strategije i akcionog plana koji se odnose na položaj osoba sa invaliditetom i obezbediti njihovu punu primenu i raditi na usvajanju i sprovođenju lokalnih akcionih planova za osobe sa invaliditetom u jedinicama lokalne samouprave;
- 5) Suzbijati diskriminatorne prakse prema osobama sa invaliditetom u svim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije osoba sa invaliditetom sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman i zaštitnici građana jedinica lokalne samouprave (tamo gde su oni osnovani), radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;
- 6) Obezbediti širenje informacija o postupcima diskriminacije prema osobama sa invaliditetom, kroz podizanje svesti o ljudskim pravima osoba sa invaliditetom, edukacijama, jačanjem kapaciteta profesionalaca i zaposlenih u različitim oblastima i sprovođenjem informativnih kampanja protiv diskriminacije i stigmatizacije ovih osoba;
- 7) Pri lišavanju poslovne sposobnosti osoba sa intelektualnim invaliditetom, obezbediti postupanje u skladu sa stavovima iskazanim u presudama Evropskog suda za ljudska prava (obezbediti ostvarivanje prava na saslušanje, prava na pristup sudu, prava na pravično suđenje i dr) i unaprediti rad centara za socijalni rad u vezi sa njihovom ulogom u primeni instituta lišavanja poslovne sposobnosti;
- 8) Preduzeti aktivnosti za sprečavanje i otklanjanje slučajeva diskriminacije višestruko diskriminiranih grupa osoba sa invaliditetom, naročito žena, dece, mladih i starih osoba sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina i izbeglih i raseljenih lica i uskladiti ih sa opštim merama za sprečavanje diskriminacije svake od ovih posebnih grupa.

4.5.5. Posebni ciljevi

Promena javnih politika u određenim oblastima koje mogu da budu "izvor diskriminacije" osoba sa invaliditetom, naročito u oblastima rada, zapošljavanja i stručnog osposobljavanja, ličnog statusa i porodičnog života, zlostavljanja i zanemarivanja obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, pružanju usluga i korišćenju javnih površina, afirmisanju učešća osoba sa invaliditetom u političkom i javnom životu kao i pristupu pravdi osoba sa invaliditetom. Unapređivanje statusa i položaja osoba sa invaliditetom, posebno grupa koje istovremeno pripadaju i drugim manjinskim grupama izloženim diskriminaciji: ženama, deci, izbeglim i raseljenim licima, nacionalnim manjinama.

4.5.5.1. Rad, zapošljavanje i profesionalna rehabilitacija

Obezbediti uslove za sprečavanje diskriminacije osoba sa invaliditetom u oblasti rada i zapošljavanja, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, naročito u pogledu sprečavanja različitog tretmana u odnosu na druga zaposlena lica usled njihovog ličnog svojstva. Obezbediti doslednu i potpunu primenu (sprovođenje) Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Kroz izmenu Zakona, obezbediti osobama sa invaliditetom zapošljavanje na "otvorenom" tržištu, pošto je poslovna sposobnost uslov za zapošljavanje, a u velikom broju slučajeva ove osobe su potpuno lišene poslovne sposobnosti, što ih onemogućava da zasniju radni odnos. Kontinuirano obezbediti i uvećavati opredeljena budžetska sredstva za podsticaj zapošljavanju osoba sa invaliditetom, kao i njihovog stručnog osposobljavanja. Obezbediti razvoj politike zapošljavanja i odgovarajućeg profesionalnog osposobljavanja osoba sa invaliditetom. Obezbediti fizičke i arhitektonske i tehničke uslove za pristup radnim mestima osobama sa invaliditetom pristupačne informacije i komunikacije, javni prevoz, odgovarajuće servise podrške kao što su npr. radni asistenti ili personalni asistenti. Podsticati

prijavljivanje osoba sa invaliditetom Nacionalnoj službi za zapošljavanje. Smanjiti broj evidentiranih osoba sa invaliditetom kod Nacionalne službe za zapošljavanje, kroz njihovo aktivno zapošljavanje. Sprovesti procenu uslova života i zapošljavanja izbeglih i raseljenih osoba sa invaliditetom kako bi se identifikovale veštine i sposobnosti i stvorili uslovi da osobe sa invaliditetom samostalno stiču neophodne prihode za život.

4.5.5.2. Lični status i privatan i porodični život

Promeniti diskriminatorske prakse u vezi sa ličnim i porodičnim životom osoba sa invaliditetom, kroz podizanje svesti o pravima osoba sa invaliditetom na seksualnost, osnivanje porodice i rađanje dece i kroz afirmaciju primera dobre prakse. U pogledu ličnog statusa, izvršiti zakonodavnu reformu u oblasti lišavanja poslovne sposobnosti osoba sa invaliditetom i obezbediti alternativna rešenja koja se odnose na njihov lični status. Obezbediti uslove da porodično okruženje bude primarno i najbolje rešenje za osobu sa invaliditetom uz snažnu podršku procesu njihove deinstitucionalizacije i kontinuirani razvoj, unapređivanje i obogaćivanje podrške porodicama dece sa invaliditetom i smetnjama u razvoju. Obezbediti servise podrške za žene sa invaliditetom, koje žele da osnuju porodicu, da rađaju i podižu decu. Obezbediti budžetska sredstva za programe i usluge podrške za žene i decu sa invaliditetom koji imaju iskustvo nasilja u porodici.

4.5.5.3. Obrazovanje

Pratiti napredak u oblasti inkluzivnog obrazovanja i primene Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, analizirati probleme i nedostatke za njegovu doslednu primenu i preduzimati mere za izmenu i unapređenje odgovarajućeg zakonodavnog okvira kako bi se nedostaci otklonili, kao i obezbediti da se u daljem razvijanju zakonodavstva u oblasti obrazovanja (zakoni o osnovnom i srednjem obrazovanju) i dalje slede principi inkluzivnog pristupa. Podsticati nastavak obrazovanja osoba sa invaliditetom u skladu sa njihovim mogućnostima. Podržati osobe sa invaliditetom pri izboru obrazovnih profila u cilju njihovog zapošljavanja i pune socijalne uključenosti, radi postizanja njihove samostalnosti, ličnog razvoja i aktivnog života u svim oblastima. Osigurati da se u okviru sistema obrazovanja obezbede individualizovane mere podrške osobama sa invaliditetom radi postizanja maksimalnog akademskog i socijalnog razvoja u skladu sa konceptom inkluzivnog društva, (uključujući neophodno projektovanje budžeta na nacionalnom i lokalnom nivou). Nastaviti sa otklanjanjem arhitektonske, informacijsko-komunikacijske i drugih barijera u vaspitno-obrazovnim ustanovama, obezbediti razumna prilagođavanja za učenike i studente sa invaliditetom, osigurati odgovarajuće finansijske, tehničke i ljudske resurse za efektivnu inkluziju u obrazovnom sistemu, uključujući angažovanje kvalifikovanih pedagoških asistenata. Kroz izmenu postojećeg zakonskog okvira, rešiti probleme pristupačnosti udžbenika i drugih nastavnih sredstava slepim i slabovidnim osobama, što predstavlja značajnu prepreku njihovom obrazovanju i dodatnom usavršavanju. Razvijati inkluzivne programe neformalnog obrazovanja (koji podrazumevaju ravnopravno učešće dece sa i bez invaliditeta). Obezbediti da izbegla i raseljena deca sa invaliditetom imaju pun i jednak pristup obrazovnom sistemu odnosno inkluzivnom obrazovanju.

4.5.5.4. Socijalna i zdravstvena zaštita

Unaprediti kriterijume za ostvarenje prava na tuđu negu i pomoć za sve osobe sa invaliditetom. Pružiti veću podršku roditeljima koji brinu o svojoj deci sa smetnjama u razvoju kroz analizu mogućnosti za izmenu Zakona o socijalnoj zaštiti, kojim bi bio obezbeđen pravni okvir da roditelj/staralac deteta ("roditelj negovatelj") kome je zbog bolesti, invaliditeta ili teškoća u razvoju neophodna neprekidna roditeljska nega, primao posebnu naknadu u visini minimalne zarade u Republici Srbiji. Pratiti donošenje i sprovođenje podzakonskih akata jedinica lokalne samouprave koji se odnose na pružanje usluga. Unaprediti servise i usluge koji bi omogućili samostalan život osoba sa invaliditetom, posebno kada su žene i deca u pitanju.

Preduzeti mere kako bi lokalne samouprave dosledno izvršavale zakonske obaveze pružanja usluga na lokalnom nivou, naročito usluge u lokalnoj zajednici i usluge podrške za samostalni život, posebno pomoć u kući, lični pratilac za decu i personalne asistencije.

Unaprediti stepen zdravstvene zaštite osoba sa invaliditetom, sa posebnim fokusom na žene sa invaliditetom. Identifikovati broj osoba sa invaliditetom u populaciji izbeglih i interno raseljenih lica, kao i stepen uključenosti u postojeće servise i usluge namenjene kako izbeglim i raseljenim licima, tako i osobama sa invaliditetom, sa posebnim fokusom na domaćinstva u ruralnim sredinama, te obezbediti pristup redovnim servisima za sve izbegle i raseljene osobe sa invaliditetom i obezbediti pristupačnost smeštaja obzirom da u Republici Srbiji deo raseljenih lica i dalje živi u kolektivnom smeštaju, povećati pristup zdravstvenim servisima uključujući servise

za mentalno zdravlje, razviti terensku negu i programe kućne posete i unaprediti propise o obezbeđivanju ortotičkih i protetičkih pomagala.

4.5.5.5. Korišćenje javnih objekata i površina

Preduzimanjem aktivnih mera obezbediti primenu Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom u pogledu korišćenja javnih objekata i površina, kao i javnih usluga, uz izmenu postojećih zakona i podzakonskih akata u ovoj oblasti. Osigurati dosledno poštovanje standarda pristupačnosti iz Zakona o izgradnji i planiranju, uz jačanje mehanizma za monitoring na lokalnom nivou i sankcionisanje investitora koji grade nepristupačne objekte, suprotno zakonskim obavezama, odnosno dosledno poštovati standarde pristupačnosti propisane Zakonom o izgradnji i planiranju prilikom izgradnje novih i rekonstrukcije starih objekata otvorenih za javnost. Pratiti donošenje i sprovođenje podzakonskih akata jedinica lokalne samouprave koji se odnose na korišćenje objekata i površina za osoba sa invaliditetom i doneti konkretne lokalne planove za izgradnju i uredbe koje će obezbediti poštovanje pravila pristupačnosti kako prilikom izgradnje novih objekata, tako i prilikom rekonstrukcija starih objekata, putne strukture i horizontalne komunikacije. Usvojiti zakone kojim bi slepim i slabovidim osobama bilo omogućeno korišćenje psa-vodiča i kojim bi se omogućila gluvim i nagluvim licima upotreba znakovnog jezika u javnoj sferi, npr. u postupcima pred organima vlasti, u korišćenju zdravstvenih usluga, u obrazovanju, obezbediti informacije lake za razumevanje za osobe sa intelektualnim invaliditetom, obezbediti da nazivi na objektima važnijih državnih institucija budu dostupni na Brajevom pismu, obezbediti zakonske mehanizme za priznavanje faksimila kao način potpisivanja jednog broja osoba sa invaliditetom i sl.

4.5.5.6. Pristup pravdi i obezbeđenje informacija

Izvršiti reformu procesnog zakonodavnog okvira (procesnih zakona) u Republici Srbiji, u kojima bi, posebnu pažnju trebalo posvetiti statusu osoba sa invaliditetom u sudskim postupcima i drugim postupcima pred organima vlasti, čime bi im bio obezbeđen nediskriminatorski pristup pravdi. Obezbediti odgovarajuće informacije osobama sa invaliditetom o njihovim pravima i upoznati ih sa merama koje su im na raspolaganju za ostvarenje prava. Uključiti osobe sa invaliditetom u informativne kampanje protiv diskriminacije i stigmatizacije sa ciljem podizanja nivoa svesti društva o problemima i diskriminaciji sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom.

4.5.5.7 Učešće u političkom i javnom životu

Potrebno je obezbediti uslove koji će omogućiti osobama sa invaliditetom da ravnopravno učestvuju u javnom i političkom životu, posebno uslove za učešće u političkim partijama i svim nivoima državne vlasti kao i puno učešće u kreiranju, sprovođenju i praćenju javnih politika na svim nivoima u skladu sa obavezom državnih organa da vode politiku jednakih mogućnosti. Posebnu pažnju treba obratiti na stvaranje mogućnosti za realizaciju opšteg biračkog prava osoba sa invaliditetom, koje podrazumeva i obezbeđivanje pristupačnosti na biračkim mestima i pristupačne informacije i izborne materijale, u skladu sa potrebama osoba sa invaliditetom različitih vrsta invalidnosti.

4.6. Starije osobe

4.6.1. Pravni okvir

Na univerzalnom i evropskom planu, još uvek ne postoji Konvencija koja je potpuno posvećena ljudskim pravima i dostojanstvu starijih. I pored ovog nedostatka, postoje određeni instrumenti ljudskih prava i univerzalni međunarodni dokumenti koji se pojedinim odredbama odnose i na "starije". Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, iako starije osobe ne pominje eksplicitno, prepoznaje pravo svih na sigurnost i "u slučaju nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, kada su žene udovice, starosti".¹⁴⁴ Pored toga starije osobe se pominju u tri od devet ključnih međunarodnih ugovora kojima se uređuju pitanja ljudskih prava. Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica eksplicitno zabranjuje diskriminaciju na osnovu godina starosti.¹⁴⁵ Starije osobe se pominju u Konvenciji o zabrani svih oblika diskriminacije žena¹⁴⁶ i Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom.¹⁴⁷

Pitanja i problemi sa kojima se susreću starije osobe obuhvaćeni su i Madridskim međunarodnim planom akcije o starenju (2002) i Regionalnom strategijom njegove primene donetim od strane Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu Početkom 2010. godine Savetodavni komitet Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija izradio je radni dokument o "neophodnosti uvođenja pristupa zasnovanog na ljudskim pravima i

efektivnog mehanizma Ujedinjenih nacija za ljudska prava starijih", koji sugerira međunarodni ugovor, kao okvir za standarde i kao osnovu za izveštavanje ili mehanizme supervizije. U julu 2011. godine, Generalni sekretar je podneo Izveštaj Generalnoj skupštini, u kome se fokus stavlja na ljudska prava starijih i identifikuju četiri glavna izazova sa kojima se stari suočavaju, kada su u pitanju njihova ljudska prava: (1) diskriminacija, (2) siromaštvo, (3) nasilje i zlostavljanje i (4) nedostatak specifičnih mera i usluga.

Ustav Republike Srbije ne pominje starije osobe kao posebnu društvenu grupu, ali je starost prepoznata kao lično svojstvo u članu koji se odnosi na zabranu diskriminacije.¹⁴⁸ Zakon o zabrani diskriminacije, kao poseban slučaj diskriminacije izdvaja diskriminaciju na osnovu starosnog doba. Njime se izričito predviđa da starije osobe imaju pravo na dostojanstvene uslove života bez diskriminacije, a posebno, pravo na jednak pristup i zaštitu od zanemarivanja i uznemiravanja u korišćenju zdravstvenih i drugih javnih usluga. Zakon o zabrani diskriminacije u kasnijim odredbama, još konkretnije govori o diskriminaciji u odnosu na zdravstveno stanje i naglašava da je diskriminacija, ako se licu, ili grupi lica, zbog njihovih ličnih svojstava (pa i zbog godina starosti) neopravdano postaviti posebni uslovi ili odbije pružanje zdravstvenih usluga, odbije postavljanje dijagnoze i uskrate informacije o trenutnom zdravstvenom stanju, preduzetim ili nameranim merama lečenja ili rehabilitacije, kao i uznemiravanje, vređanje i omalovažavanje tokom boravka u zdravstvenoj ustanovi.¹⁴⁹

Vlada Republike Srbije, donela je tri značajne strategije koje se, neposredno, ili u pojedinim svojim delovima, odnose na starije osobe: Strategiju za smanjenje siromaštva (2003. godine koja je istekom 2008. godine prestala da važi), Nacionalnu strategiju o starenju (od 2006. do 2015. godine)¹⁵⁰ i Strategiju socijalne zaštite (od 2006. do 2012. godine).¹⁵¹ Na lokalnom nivou, prema informacijama Stalne konferencije gradova i opština, u 79 gradova/opština u Srbiji¹⁵² usvojene su lokalne strategije razvoja socijalne zaštite, od kojih pojedine važe i do 2015. godine, i sve su prepoznale stare, kao jednu od tri osetljive grupe prioritete za rešavanje njihovih problema.

Takođe, treba napomenuti, da je Nacionalnim akcionim planom zapošljavanja za 2013. godinu predviđena realizacija aktivnosti usmerenih ka podsticanju zapošljavanja starijih, uz dalju senzibilizaciju aktera tržišta rada o konceptu aktivnog starenja, odnosno zapošljavanju starijih lica na osnovu primene Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (član 45) i Uredbe o podsticanju zapošljavanja.

¹⁴⁴ *Uporedi: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, 1948. godine, čl. 2. i 25.*

¹⁴⁵ *Konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, čl. 7. i 11. Napomena: Ovu Konvenciju je potpisala SRJ ali ona još uvek nije ratifikovana.*

¹⁴⁶ *Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 11/81; član 11.1*

¹⁴⁷ *Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", broj 42/09, čl. 25.2. i 28.2.b*

¹⁴⁸ *Ustav Republike Srbije, član 21.*

¹⁴⁹ *Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije "Službeni glasnik RS", broj 22/09, čl. 23. i 27.*

¹⁵⁰ *Nacionalna strategija o starenju (od 2006. do 2015. godine), Sajt Vlade Republike Srbije, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678*

¹⁵¹ *Strategija socijalne zaštite "Službeni glasnik RS", broj 108/05.*

¹⁵² *Podaci preuzeti sa veb-prezentacije Stalne konferencije gradova i opština na dan 23. decembra 2012. godine: <http://strategije.skgo.org/>.*

4.6.2. Opis stanja

4.6.2.1. Položaj starih i neophodnost određivanja pojma "stari"

U Republici Srbiji, u ukupnoj populaciji stanovništva, sve veći je udeo starijih osoba. Prema Popisu stanovništva iz 2011. godine, u Republici Srbiji je bilo 1.250.316 lica koja su imala 65 i više godina, što je 17,40% od ukupne populacije. Prosečna starost stanovništva u Republici Srbiji je veoma visoka i iznosi 42,2 godine.¹⁵³ Proces demografskog starenja nastaviće se i u neposrednoj budućnosti. Među starijim licima rasprostranjeno je siromaštvo i socijalna isključenost, a uslovi stanovanja i struktura potrošnje lošiji su u poređenju sa ostalom populacijom. Izmenjena demografija i problematika starijih nameću velike izazove za socijalnu i zdravstvenu zaštitu, kao i za penzioni sistem.

Povećan broj starijih osoba uvećava potrebu da se odgovori na specifične izazove u poštovanju njihovih ljudskih prava. Na primer, stariji mogu biti posebno osetljivi, kada je u pitanju siromaštvo, lošije zdravstveno stanje, zanemarivanje, koje u ne malom broju slučajeva rezultira nekim oblikom zlostavljanja i/ili nasilja, koje

se najčešće dešava u porodici. Razlozi najčešće proističu iz uverenja da su stariji opterećenje za društvo i da ne doprinose zajednici, i/ili da njihov doprinos nije dovoljno vredan ni za porodicu, ni za zajednicu, što su predrasude i preduslov diskriminacije.

U sam pojam "stariji" kao osetljiva društvena grupa nije jedinstveno definisan u različitim zakonima koji se na njih odnose. U Zakonu o zdravstvenoj zaštiti svi stariji od 65 godina imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu bez obzira na osnov osiguranja dok prema Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju starosna granica za odlazak muškaraca u penziju je 65, a žena 60 godina i četiri meseca za 2013. godinu i svake godine se ista pomera za četiri meseca. Tu starosnu granicu prati i Zakon o socijalnoj zaštiti. Treba napomenuti da starije osobe ne čine homogenu grupu. Stariji muškarci i žene stare različito i diskriminacija sa kojom se suočavaju je višedimenzionalna, zasnovana ne samo na godinama već i na drugim faktorima kao što su rod, etničko poreklo, mesto življenja, stepen pismenosti.

4.6.2.2. Poštovanje pravnog okvira, potreba za njegovim daljim unapređivanjem i faktičko stanje u pojedinim oblastima

U Republici Srbiji, nema "krovnog" zakona, koji bi na opšti način povezo brojne odredbe posebnih zakona koji se odnose na starije osobe, uključujući i one koje se odnose na zabranu diskriminacije ove osetljive društvene grupe. Specifični problemi sa kojima se susreću starija lica kao značajan deo populacije u Republici Srbiji, otvara i probleme diskriminacije ove grupe lica.

U vezi sa pravnim okvirom, na ovom mestu ćemo pomenuti zakone koji se odnose na ostvarivanje biračkog prava, a koji se neposredno i posredno odnose i na ostvarivanje biračkog prava starih. Zakon o jedinstvenom biračkom spisku i Uputstvo za sprovođenje Zakona o jedinstvenom biračkom spisku ("Službeni glasnik RS", broj 15/12) omogućio biračima da glasaju i prema mestu boravišta u zemlji, ako se na dan izbora ne nalaze u mestu prebivališta. Na ovaj način olakšava se biračima, pa samim tim i starijim osobama, da ostvare svoje biračko pravo, uvažavajući pri tome njihove lične, zdravstvene, profesionalne i druge potrebe. Tako, tačkom 8. Uputstva, a u vezi člana 15. Zakona propisano je upisivanje podatka da će birač na izborima za narodne poslanike Narodne skupštine, odnosno za izbor predsednika Republike glasati prema mestu boravišta u zemlji (izabrano mesto glasanja), po podnetom zahtevu građanina, vrši na osnovu rešenja opštinska, odnosno gradska uprava na čijoj teritoriji birač ima boravište u zemlji (izabrano mesto glasanja). Po donošenju rešenja da će birač na predstojećim izborima glasati prema mestu boravišta i upisu tog podatka u birački spisak, birač se upisuje i u izvod iz biračkog spiska po mestu njegovog prebivališta, odnosno upisuje se u izvod iz biračkog spiska prema mestu boravišta.

Pored toga, odredbama čl. 72. i 72a Zakona o izboru narodnih poslanika ("Službeni glasnik RS", br. 35/00, 57/03 - USRS, 72/03 - dr. zakon, 18/04, 85/05 - dr. zakonik, 101/05 - dr. zakon, 104/09 - dr. zakon, 28/ 11 - US i 36/ 11) propisano je da birač koji nije u mogućnosti da na biračkom mestu lično glasa (slepo, invalidno ili nepismeno lice) ima pravo da povede lice koje će umesto njega, na način koje mu ono odredi, ispuniti listić, odnosno obaviti glasanje odnosno da birač koji nije u mogućnosti da glasa na biračkom mestu (nemoćno ili sprečeno lice) može, najkasnije do 11 časova na dan glasanja, obavestiti birački odbor o tome da želi da glasa.

Više nalaza i studija ukazuje da u Republici Srbiji postoji diskriminacija na osnovu starosnog doba. Tako na primer, studija "Stariji radnici - neki na poslu, a neki ni posla ni penzije", pokazuje da od milion nezaposlenih u Republici Srbiji, više od 190.000 su stariji od 50 godina. Među njima je više od 120.000 nezaposlenih žena, u 50-im godinama. U Studiji se navodi da je generacija između 40-50 godine podnela najveći teret tranzicije i ekonomskih potresa i da ona čini više od polovine otpuštenih radnika.¹⁵⁴

Najčešći oblik diskriminacije na osnovu starosnog doba je nedostupnost radnog mesta za građane starije od 50 godina. Radi se o diskriminaciji u četiri područja tržišta rada. Prvo područje je već pomenuto (gubitak posla u procesu tranzicije i restrukturiranja preduzeća). Drugo je otežano zapošljavanje ove grupe radnika koji su bez posla, a imaju prethodno radno iskustvo od najmanje 15 a često i znatno više godina. treće, mala je ponuda programa za usavršavanje starijih radnika i, konačno, četvrto u privrednim subjektima (preduzećima i drugim organizacijama) se često vrši pritisak da se stariji radnici što pre penzionišu, kako bi se oslobodila radna mesto za mlade. Evidentirani su slučajevi da stariji ostaju bez posla godinu do dve dana pre penzionisanja, ili im se otkupljuje radni staž, samo da bi se radno mesto oslobodilo što pre.¹⁵⁵

Kada se govori o diskriminaciji na osnovu starosnog doba, ona ne znači uvek i diskriminaciju starijih, kao posebno osetljive društvene grupe. U jednom slučaju, podnositeljka pritužbe je Povereniku za zaštitu ravnopravnosti navela da je diskriminisana u postupku zapošljavanja na osnovu starosnog doba, jer je prema

raspisanom konkursu uslov za zasnivanje radnog odnosa bio da medicinske sestre/tehničari ne budu stariji od 35 godina. Utvrđeno je da je poslodavac, propisivanjem ovakvog uslova u konkursu, narušio princip jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa u odnosu na osobe starije od 35 godina, čime je izvršena neposredna diskriminacija na osnovu starosnog doba.

Sve je češća pojava slučajeva diskriminacije prema starijim licima u različitim oblastima. Ona je danas naročito česta u korišćenju javnih usluga. Na primer, u poslovnim odnosima između bankarskih i drugih sličnih institucija i starijih lica. Jedan od takvih slučajeva razmatrala je i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, naveden je u Izveštaju Poverenika za 2011. godinu.¹⁵⁶ Podnositeljki pritužbe banka nije htela da produži ugovor o pozajmici na tekućem računu, a kao razlog je navedeno da je starija od 67 godina. Utvrđeno je da je banka izvršila neposrednu diskriminaciju na osnovu starosnog doba i upućena je preporuka banci. Takođe, upućena je preporuka Narodnoj banci Srbije (NBS) da u okviru svojih zakonskih ovlašćenja preduzme odgovarajuće mere radi eliminisanja diskriminatornog uslova gornje granice starosnog doba za korišćenje bankarskih usluga, koji poslovne banke propisuju svojim opštim aktima. Narodna banka Srbije je obavestila Poverenicu da je utvrdila da veliki broj banaka (19 od ukupno 33) u svojim Opštim uslovima propisuje gornju starosnu granicu za pojedine bankarske usluge, kao i da je NBS uputila dopis Udruženju banaka Srbije, a takođe je i preporučila bankama da preispitaju i revidiraju Opšte uslove poslovanja, kako bi usaglasile svoja opšta akta sa relevantnim odredbama antidiskriminacionih zakona, što su pojedine banke zatim i učinile.

U praksi, česta je pojava zanemarivanja ili zlostavljanja starijih osoba i u krugu same porodice, čime su stariji najdirektnije izloženi diskriminaciji. Prema Izveštaju o radu centara za socijalni rad u 2011. godini¹⁵⁷ evidentirane su 3.742 starije osobe, koje su zanemarene ili su u riziku od zanemarivanja, 3.505 sa poremećenim porodičnim odnosima i 910 slučajeva gde su stari žrtve nasilja. Broj evidentiranih slučajeva u 2011. godini je veći od onog iz 2010. godine, ali je sigurno da do centra za socijalni rad dospeva znatno manji broj slučajeva od stvarnog, u kojima su stari ozbiljno zanemareni i diskriminirani (npr. ne raspolažu svojim penzijama, već to čini porodica umesto njih zanemarujući njihove potrebe; često ne raspolažu svojim nekretninama, smeštaju se u dom za stare i mimo sopstvene volje i dr.). Prilikom smeštaja starije osobe u dom prvenstveno se vodi računa o potrebama članova njene porodice, kao na primer, da prošire svoj stambeni prostor, naveo je i Zaštitnik građana u svom Izveštaju o obavljenim nadzorima u ustanovama za smeštaj starih. Takođe se navodi da "korisnici imaju vidljivo izražen osećaj napuštenosti od strane svoje dece i drugih članova porodice, kao i osećaj odbačenosti, izmeštenosti iz svoje prirodne sredine, nepravde činjenice da su smešteni u dom za stara lica, ali i o neminovnosti (tako je moralo biti, nije bilo drugog rešenja)".¹⁵⁸

U praksi, postoje i sporadični slučajevi u kojima su stariji podložni diskriminaciji i u samim ustanovama gde su smešteni, kao na primer, omalovažavanje i vređanje korisnika od strane zaposlenih.¹⁵⁹

Postojeći standardi za otvaranje ustanova za starije se odnose na tehničke aspekte, odnosno na prostor, opremu i broj stručnih radnika, ali ne postoje standardi obučenosti i iskustva stručnih radnika, da bi realizovali usluge neophodne korisnicima tih ustanova za starije - nepokretnima, dementnima, osobama sa psihijatrijskim ili drugim težim hroničnim oboljenjima. Otuda se dešavaju slučajevi uskraćivanja ljudskih prava starijih počev od prava na privatnost, na adekvatnu negu, na informacije, na odlučivanje u opcijama zaštite, na pritužbe, na kontakte sa spoljašnjim svetom i dr.

Zaštitniku građana je ukazano da korisnik zadržava prebivalište u mestu iz koga dolazi u ustanovu, uprkos činjenici da nekada i godinama živi u njoj. Ovaj problem prebivališta odražava se kod ostvarivanja biračkog prava, kao jednog od osnovnih ljudskih prava korisnika. Naime, korisnik mora da ode na biračko mesto dodeljeno na osnovu adrese, sa koje je došao u ustanovu. To je posebno teško kod poluzavisnih i zavisnih korisnika, jer oni najčešće ne mogu da odu, pa time i ne učestvuju na izborima. Zaštitnik građana preporučio je da je potrebno "izmeniti postojeći Zakon o prebivalištu i boravištu građana, kojim bi se omogućilo da se korisnicima koji su smešteni u socijalne ustanove za starije osobe, kao adesa prebivališta, upisuje adresa ustanove u kojoj su smešteni. Time bi se podigao stepen efikasnosti centra za socijalni rad koji brine o korisniku u svim segmentima ostvarivanja prava."¹⁶⁰

U obezbeđivanju servisa i programa podrške za starije, kako bi oni mogli samostalno da funkcionišu u svom stanu/kući/lokalnoj zajednici i da kvalitetnije žive, problem je što servisi/usluge ne postoje u više od trećine lokalnih zajednica. Kada su u pitanju ruralne sredine, servisi podrške ne postoje u najvećem broju njih. Na ovaj način krše se prava starijih, koja im se garantuju Zakonom o socijalnoj zaštiti, što dovodi do njihove direktne diskriminacije. Dodatni problem je nedovoljna koordinacija između sektora zdravstvene i socijalne zaštite u obezbeđivanju servisa podrške u lokalnim zajednicama, što prouzrokuje neefikasno korišćenje postojećih servisa i za posledicu ima manji obuhvat starijih kojima su takvi servisi neophodni. Time se najviše isključuju, a samim tim i diskriminiraju najsiromašniji stari, naročito oni koji žive u ruralnim sredinama. To potvrđuje i pojedina

istraživanja, koja govore da su najisključeniji stari koji žive sami ili u staračkim domaćinstvima, iz ruralnih područja, koji nisu u penzionom sistemu i nemaju redovni izvor prihoda. Među njima čak 13% nema zdravstveno osiguranje i ne koristi zdravstvenu zaštitu, uprkos činjenici da po Zakonu svi stariji od 65 godina imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, bez obzira na osnov osiguranja.¹⁶¹

U sektoru zdravstvene zaštite potrebno je dalje unapređivanje programa koji se odnose na prevenciju starih i obezbediti veće kapacitete koji se odnose na palijativnu negu koju bi koristio veći procenat starih. Kod oboljenja koja se najčešće javljaju kod osoba starijih od 65 godina (poput npr. Alchajmerove bolesti), pristup terapiji, kao i usluge smeštaja i nege su nedovoljni. Princip uređen podzakonskim aktom¹⁶² da se ortopedska pomagala i sanitarne sprave prepisuju samo na osnovu dijagnoze a ne i na osnovu zdravstvenog stanja treba promeniti. Na to je ukazao i Pokrajinski ombudsman: "Odredbe Pravilnika o medicinsko-tehničkim pomagalima Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje koje tretiraju medicinske dijagnoze, a ne zdravstveno stanje osobe su diskriminatorne, jer se u zavisnosti od toga koju dijagnozu imaju (ili nemaju) osobe sa potrebom za određenim pomagalom (kao što su pelene) različito tretiraju, pa je neophodno izmeniti ove odredbe kako bi svi korisnici/e zdravstvenog osiguranja bili ravnopravni."¹⁶³ Slično je konstatovao i Zaštitnik građana u ranije pomenutom Izveštaju.¹⁶⁴

¹⁵³ Podaci Republičkog zavoda za statistiku.

¹⁵⁴ Mihajlović S, Mihajlović V, Stariji radnici, - neki na poslu, a neki ni posla ni penzije, Centar za demokratiju, Beograd, 2011. godina

¹⁵⁵ Mihajlović S, Mihajlović V, Stariji radnici, - neki na poslu, a neki ni posla ni penzije, Centar za demokratiju, Beograd, 2011. godina, str. 85.

¹⁵⁶ Uporedi: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Godišnji izveštaj za 2011. godinu.

¹⁵⁷ Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Republici Srbiji u 2011. godini, Republički zavod za socijalnu zaštitu.

¹⁵⁸ Zaštitnik građana, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica u 2010. godini, Beograd, 2011. godina, str. 72.

¹⁵⁹ Zaštitnik građana, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica u 2010. godini, Beograd, 2011. godina, str. 73.

¹⁶⁰ Zaštitnik građana, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica u 2010. godini, Beograd, 2011. godina, str. 76.

¹⁶¹ Uporedi: Cvejić S., Babović M., Petrović M., Bogdanov N., Vuković O., Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije, UNDP, Beograd, 2010. godina.

¹⁶² Republički zavod za zdravstveno osiguranje, Pravilnik o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja (prečišćen tekst), br. 22/08, 42/08, 106/08, 110/08 - ispravka, 115/08, 120/08 - ispravka, 17/10 i 22/10 - ispravka.

¹⁶³ Izveštaj Pokrajinskog ombudsmana za 2010. godinu, str. 104. Izveštaj se može pronaći na veb adresi: http://www.ombudsmanapv.org/ombjo/attachments/article/98/godisnji_izvestaj_PO_2010.pdf.

¹⁶⁴ Zaštitnik građana, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o obavljenim nadzorima u ustanovama socijalnog staranja za smeštaj starih lica u 2010. godini, Beograd, 2011. godina, str. 76.

4.6.3. Opšti cilj

Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema starijim licima kroz zakonodavne i druge reforme, sprečavanje i ukidanje diskriminatorskih praksi prema starijima, praćenje i sprovođenje postojećih strategija koje mogu da dovedu do poštovanja ustavnih garancija zabrane diskriminacije i promena javnih politika naročito u određenim oblastima koje mogu da budu "izvor diskriminacije" starijih, naročito u oblastima socijalnog i materijalnog položaja starijih, pri pružanju usluga i učešću starijih u društvenom životu. Unapređivanje statusa i položaja starijih osoba.

4.6.4. Mere

- 1) Unaprediti sprovođenje međunarodnih ugovora koje je Republika Srbija ratifikovala, u delovima koji se odnose na zabranu diskriminacije starih;
- 2) Unaprediti i obezbediti primenu Zakona o zabrani diskriminacije u odredbama koji se odnose na stare;
- 3) Inicirati izradu posebnog krovnog zakona koji se odnosi na stara lica, i utvrditi i razraditi antidiskriminacione klauzule u oblastima koje se odnose na starije osobe i zakonski odrediti pojam "starije osobe";

- 4) Unapređivati postojeći zakonodavni okvir u oblasti sprečavanja siromaštva i poboljšanja materijalnog položaja starih osoba, u oblasti pružanja usluga, zdravstvene i socijalne zaštite, ličnog i porodičnog života, i učešća starih u društvenom životu;
- 5) Pratiti realizaciju postojeće Strategije i akcionog plana koji se odnose na položaj starih i obezbediti njihovu punu primenu;
- 6) Suzbijati diskriminatorske prakse prema starim osobama u različitim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije starih sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman, radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;
- 7) Posebnu pažnju obratiti na sprečavanje diskriminacije višestruko diskriminisanih grupa starih, a posebno starih osoba sa invaliditetom, izbeglih ili interno raseljenih starih osoba, starih osoba u ruralnim sredinama, žrtava nasilja, i dr;
- 8) Promovisati afirmativne akcije usmerene ka starijim osobama.

4.6.5. Posebni ciljevi

4.6.5.1. Smanjenje siromaštva i poboljšanje materijalnog položaja starih

Inicirati rad na pripremi posebnog krovnog zakona koji bi se odnosio na starija lica, i utvrdio i razradio antidiskriminacione klauzule koje se u toj oblasti na njih odnose. Pratiti i obezbediti realnu implementaciju i sprovođenje mera utvrđenih Nacionalnom strategijom o starenju u ovoj oblasti do 2015. godine. Kontinuirano obezbediti i uvećavati opredeljena budžetska sredstva za smanjenje siromaštva starijih. Izvršiti neophodne reforme penzijskog sistema i sistema socijalne zaštite u cilju poboljšanja materijalnog položaja starijih. Obezbediti minimum materijalnih davanja za starije koji nemaju redovna lična primanja, prihode od imovine i nemaju srodnike koji su u mogućnosti da ih izdržavaju (npr. uspostavljanje mehanizma socijalnih penzija). Pratiti i kontinuirano sprovođenje Strategiju razvoja socijalne zaštite, u delu koja se odnose na starije osobe.

4.6.5.2. Sprečavanje porodičnog i/ili drugog nasilja nad starima

Unaprediti normativni okvir krivično-pravne zaštite starijih osoba od nasilja u porodici, kroz redefinisavanje bića krivičnog dela nasilja u porodici (predviđenog u članu 194. Krivičnog zakonika Republike Srbije¹⁶⁵ (u daljem tekstu: KZ), kojim bi se kvalifikovanim oblikom nasilja smatralo i delo nasilja izvršeno prema starijoj i/ili nemoćnoj osobi. Inkriminisati zanemarivanje i zlostavljanja starijih osoba kao posebno krivično delo, kako bi se delotvorno prevenirali i sankcionisali svi oblici zanemarivanja i zlostavljanja starijih. Razmotriti mogućnost da se krivično delo Kršenje porodičnih obaveza (član 196. KZ) proširi i na zlostavljanje, te razmotriti mogućnost da kao mogući učinoci ovog krivičnog dela zakonom budu obuhvaćeni i zaposleni u zdravstvenim i ustanovama socijalne zaštite, ili to utvrditi kroz inkriminaciju posebnog krivičnog dela zanemarivanja i zlostavljanja.

4.6.5.3. Pružanje usluga

Promeniti diskriminatorske prakse u vezi sa pružanjem usluga starijim licima u različitim oblastima, kojim se krši princip jednakosti i zabrane diskriminacije (npr. u oblasti bankarskog poslovanja i drugim). Promeniti i usaglasiti pravne akte subjekata javnog i privatnog prava - pružaoca usluga, kojima se krši zabrana diskriminacije na osnovu starosnog doba.

4.6.5.4. Zdravstvena i socijalna zaštita

Obezbeđivanje usluga podrške u zajednici iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, posebno starijima iz ruralnih sredina, ženama i osobama sa invaliditetom. Obezbeđivanje usluga za stare u rezidencijalnim ustanovama shodno individualnim potrebama korisnika, a ne organizacionim potrebama pružalaca usluga. Usvajanje standarda i pravila rada i ponašanja pružalaca usluga starijim osobama u zdravstvenim i socijalnim i rezidencijalnim ustanovama i službama. Donošenje posebnog zakona o zaštiti prava pacijenata u kojem bi bile uključene antidiskriminacione klauzule, uključujući i one koje se odnose na starosno doba. Obezbeđivanje faktičke jednakosti u jednakom pristupu službama zdravstvene zaštite i jednakom pružanju medicinskih intervencija i činjenju dostupnim terapija i dijagnostičkih procedura, bez obzira na godine starosti.

4.6.5.5. Učešće u društvenom životu

Preduzeti mere afirmativne akcije kojima će se podstaći integracija i aktivno učešće starijih lica u razvoju društva zasnovanom na principu jednakosti. Pratiti i obezbediti realnu implementaciju i sprovođenje mera utvrđenih Nacionalnom strategijom o starenju u oblasti učešća starijih u društvenom životu do 2015. godine. Preduzeti mere za potpunije zadovoljavanje kulturnih i rekreativnih potreba starijih lica, uz puno uvažavanje njihovih ličnih opredeljenja i afiniteta. Obezbediti odgovarajuću edukaciju starijih kao potrošača.

4.6.5.6. Obrazovanje

Sprovoditi obrazovne programe, putem kojih bi se omogućila prekvalifikacija, dokvalifikacija i drugi oblici usavršavanja starijih radnika koji su ostali bez posla, kao bi bili konkurentni na tržištu rada. Podsticati doživotno obrazovanje, kroz uključivanje svih generacija u proces doživotnog učenja. Obezbediti širenje mreže Univerziteta za treće doba na sve delove Republike Srbije.

¹⁶⁵ *Krivični zakonik "Službeni glasnik RS", br. 85/05, 88/05 - ispravka, 107/05 - ispravka, 72/09 i 111/09.*

4.7. Deca

4.7.1. Pravni okvir

Ujedinjene nacije su 20. novembra 1989. godine su otvorile za potpisivanje Konvenciju u pravima deteta¹⁶⁶, koja je stupila na snagu 2. novembra 1990. godine. U više odredaba, Konvencija neposredno i/ili posredno zabranjuje diskriminaciju dece. Konvencija najpre obavezuje države ugovornice da poštuju i osiguraju prava koja su garantovana Konvencijom svakom detetu u njihovoj nadležnosti bez diskriminacije po bilo kod osnovu, nezavisno od rase, boje, pola, jezika, vere, političkih ili drugih stavova i uverenja, nacionalnog, etničkog, ili socijalnog porekla, siromaštva, smetnji u razvoju i invaliditeta, statusa po rođenju ili drugog statusa deteta ili njegovih roditelja. Država treba da preduzme sve mere da obezbedi da svako dete bude zaštićeno od svih formi diskriminacije ili kažnjavanja na osnovu statusa, aktivnosti, izraženih stavova i uverenja detetovih roditelja, staratelja ili članova porodice. Konvencija, u nekoliko članova precizira obaveze države ugovornica u odnosu na posebno osetljive kategorije dece kao što su deca izbeglice ili deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom. Takođe, Konvencija sadrži i nekoliko članova kojima predviđa zaštitu dece od različitih oblika eksploatacije koje u osnovi imaju diskriminaciju.¹⁶⁷ Prema stavovima Komiteta za prava deteta "obaveza nediskriminacije zahteva od države da aktivno identifikuju pojedinu decu ili grupe dece, za čije priznavanja i ostvarivanja prava je neophodno preduzeti posebne mere"¹⁶⁸, odnosno zahteva proaktivan stav države u odnosu na obezbeđivanje preduslova za puno ostvarivanje prava deteta kao i zaštitu u slučaju kršenja prava.

Pored Konvencije o pravima deteta, Republika Srbija je ratifikovala i dva dodatna protokola koja su doneta uz Konvenciju o pravima deteta: Fakultativni protokol o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji i Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima 2002. godine.¹⁶⁹

Ustav Republike Srbije pored opšte odredbe o zabrani diskriminacije koja se odnosi i na decu, sadrži nekoliko odredbi koje posebno garantuju prava deteta. Ustav garantuje deci pravo na uživanje ljudskih prava primereno uzrastu i duševnoj zrelosti, zatim, posebno garantuje pojedina prava i jednakost prava dece rođene u braku i van braka, propisuje posebnu zaštitu porodice, majke, samohranog roditelja i garantuje posebnu zaštitu dece o kojoj se ne staraju roditelji, dece ometene u psihičkom i fizičkom razvoju kao i zabranu rada za decu mlađu od 15 godina. Takođe, prema Ustavu, deca imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda kada je ne ostvaruju na drugi način.¹⁷⁰

Niz zakona koji uređuju prava deteta posebno normiraju i ostvarivanje prava bez diskriminacije. Porodični zakon izjednačava u potpunosti decu rođenu u braku i van braka, i usvojenu sa biološkom decom. Porodičnim zakonom uređena je materija opšte poslovne sposobnosti deteta kao i zastupanje deteta kada nema poslovnu sposobnost. Zakon definiše i posebne situacije u kojima se detetu postavlja privremeni staratelj, odnosno privremeni ili kolizijski zastupnik. Ova materija od suštinskog je značaja radi obezbeđivanja deci jednakog pristupa postupcima i zaštite njihovih prava i pravnih interesa. Porodičnim zakonom je u izvesnoj meri normativno uređen i deo korpusa prava deteta (pravo na poreklo, život sa roditeljima, lične odnose, razvoj i obrazovanje deteta,) kao i obaveze deteta. Zakon uvažava i druge osnovne principe Konvencije o pravima deteta, uključujući i pravo na participaciju i princip najboljeg interesa deteta. Pojedina prava deteta konkretizovana su u do sada pomenutim i drugim i odredbama ovog Zakona.¹⁷¹

Zakonom o zabrani diskriminacije¹⁷², kao poseban slučaj diskriminacije utvrđena je i zabrana diskriminacije dece. Zabrana diskriminacije odnosi se na decu, odnosno maloletnike, što znači da ovu zaštitu uživaju sva lica do navršene 18. godine života. Zabrana diskriminacije u ovom slučaju podrazumeva uživanje jednakih prava i zaštitu svakog deteta, odnosno maloletnika, bez obzira na njegova lična svojstva ili lična svojstva roditelja, staratelja i članova porodice. Dakle, diskriminacija dece je zabranjena ne samo u odnosu na njihova lična svojstva, već i prema ličnim svojstvima njihovih zakonskih zastupnika, kao što su roditelji ili staratelji, uključujući i članove porodice. Zakon posebno propisuje zabranjena ponašanja koja predstavljaju diskriminaciju, pa su nabrojani posebni oblici diskriminacije dece, odnosno maloletnika i to: diskriminacija deteta, odnosno maloletnika prema zdravstvenom stanju, bračnom, odnosno vanbračnom rođenju; javno pozivanje na davanje prednosti deci jednog pola u odnosu na decu drugog pola; pravljenje razlike prema zdravstvenom stanju, imovnom stanju, profesiji i drugim obeležjima društvenog položaja, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uverenju detetovih roditelja, odnosno staratelja i članova porodice čime je ova odredba usklađena sa Konvencijom o pravima deteta.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom izdvaja dete kao žrtvu diskriminacije samo u odnosu na poseban slučaj diskriminacije u vezi vaspitanja i obrazovanja. Zakon propisuje da je zabranjena diskriminacija na svim nivoima vaspitanja i obrazovanja i da ona obuhvata uskraćivanje prijema deteta predškolskog uzrasta, učenika osnovne škole odnosno studenta sa invaliditetom u vaspitnu odnosno obrazovnu ustanovu koja odgovara njegovom prethodno stečenom znanju tj. obrazovnim mogućnostima, isključivanje iz vaspitne odnosno obrazovne ustanove koju već pohađa iz razloga vezanih za njegovu invalidnost te postavljanje neinvalidnosti kao posebnog uslova za prijem u vaspitnu obrazovnu ustanovu, uključujući podnošenje uverenja o zdravstvenom stanju i prethodnu proveru psihofizičkih sposobnosti, osim ako je taj uslov utvrđen u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast obrazovanja. Dalje, kao posebno težak oblik diskriminacije uznemiravanje, vređanje i omalovažavanje deteta sa invaliditetom (smetnjama u razvoju) predškolskog uzrasta, učenika odnosno studenta zbog njegove invalidnosti (smetnji u razvoju) kada to vrši vaspitač, nastavnik ili drugo zaposleno u vaspitnoj odnosno obrazovnoj ustanovi. Zakonom su predviđene mere za obezbeđivanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom kao što su mere stvaranja pristupačnog okruženja, mere za obezbeđivanje ravnopravnosti pred organima javne vlasti, za obezbeđivanje pristupa informacijama, učešća u kulturnim i sportskom i verskom životu zajednice.¹⁷³

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisuje da svako ima pravo na obrazovanje i vaspitanje bez diskriminacije, a posebno daje podršku licima sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom koji pravo na obrazovanje ostvaruju u redovnom sistemu uz pojedinačnu odnosno grupnu podršku kao i licima sa izuzetnim sposobnostima u redovnom sistemu u posebnim odeljenjima ili posebnoj školi.¹⁷⁴ Ministarstva nadležna za ta pitanja rade na pripremi i donošenju pravilnika kojim će urediti zabranu diskriminacije u obrazovnim ustanovama.

Radi zaštite dece u oblasti krivičnog prava donet je poseban zakon - Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica¹⁷⁵ a koji u osnovi obezbeđuje zaštitu maloletnih lica¹⁷⁶ koja su se našla u sistemu krivičnog pravosuđa od indirektno diskriminacije u odnosu na punoletna lica. Takva posebna zaštita nije predviđena prekršajnim zakonodavstvom.

I brojni drugi zakoni, oko 80, u pojedinim svojim delovima ili odredbama imaju značajan uticaj na decu kao osetljivu društvenu grupu. Kao najznačajnije izdvajamo Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o javnom informisanju, Zakon o radiodifuziji, dr.

¹⁶⁶ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravima deteta "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 15/90 i "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori" br. 4/96 i 2/97.

¹⁶⁷ Uporedi: Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravima deteta "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori", broj 15/90 i "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 4/96 i 2/97, čl. 2, 22. i 23. i dr.

¹⁶⁸ Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 5, 2003 CRC/GC/2003/5, stav 12.

¹⁶⁹ Zakon o ratifikaciji Protokola o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 7/02 i Zakon o ratifikaciji Protokola uz Konvenciju o pravima deteta o učešću dece u oružanim sukobima, "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 7/02.

¹⁷⁰ Ustav Republike Srbije, član 21, član 64. st. 1 i 2, čl. 65. i 68.

¹⁷¹ Porodični zakon "Službeni glasnik RS", broj 18/05, čl. 59. do 65, 72, čl. 98. i 116, 127, 132, 263. i 346. i dr.

¹⁷² Uporedi: Zakon o zabrani diskriminacije, član 22. i drugi.

¹⁷³ Uporedi: Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom "Službeni glasnik RS", broj 33/06, čl. 18, 20, 32. i 38.

¹⁷⁴ Uporedi: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja "Službeni glasnik RS" br. 72/09 i 52/11, član

6.

¹⁷⁵ *Uporedi: Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica "Službeni glasnik RS" broj 85/05.*

¹⁷⁶ *Napomena: Pojam maloletno lice u krivičnom zakonodavstvu odgovara pojmu dete prema Konvenciji o pravima deteta odnosno obuhvata lica do navršениh 18 godina.*

4.7.2. Opis stanja

4.7.2.1. Položaj dece

Prema konačnim rezultatima popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine u Republici Srbiji živi 1.263.128 dece.¹⁷⁷ Deca čine oko 21% stanovništva. Dugotrajan nepovoljan društveni kontekst izložio je svu decu u Republici Srbiji povećanom riziku od diskriminacije. Stopa rizika od siromaštva u Republici Srbiji ukazuje da su deca do najviše izložena riziku od siromaštva u poređenju sa ostalim starosnim grupama. Situacija siromaštva povećava opasnost i od pojave drugih rizika. Na primer, da se dete uključi u život i rad na ulici, da napusti školu i slično. I obrnuto, puno drugih rizika utiče da porodice deteta budu u većem riziku od siromaštva. To se najpre odnosi na porodice s decom sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, decu sa retkim bolestima, deca koja žive u jednoroditeljskim porodicama ili bez roditelja, decu koja žive u udaljenim krajevima sa nedovoljno razvijenom infrastrukturuom i slabom privredom i sl, koje imaju povećane troškove života i/ili nepovoljnije uslove za zapošljavanje kako članova porodice tako i samog deteta nakon završenog obrazovanja (pod pretpostavkom da se obrazovanje sa uspehom završi).

Specifičnost dece kao osetljive društvene grupe, kada je reč o diskriminaciji predstavlja i činjenica što u okviru ove osetljive društvene grupe postoje i "uže" osetljive grupe dece, koja su naročito izložena diskriminaciji (romska deca, deca sa invaliditetom, deca izbeglice, interno raseljena lica i migranti, deca koja žive i rade na ulici, deca određenog zdravstvenog stanja i dr). Riziku od diskriminacije naročito su izložena deca romske nacionalnosti,¹⁷⁸ što često proističe iz specifičnog položaja u kome se nalazi celokupna romska zajednica odnosno značajan deo njenih pripadnika (Romi kao pravno nevidljiva lica, diskriminatorne prakse u različitim oblastima i dr).¹⁷⁹

Izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju koje su usvojene krajem 2012. godine, učinjen je napredak u pogledu zdravstvene zaštite dece, jer je Zakonom utvrđeno da zdravstvena zaštita "obuhvata i samohrane roditelje sa decom do sedam godina života, čiji su mesečni prihodi ispod prihoda utvrđenih u skladu sa zakonom kojim se uređuje zdravstveno osiguranje".¹⁸⁰

Ne postoje precizni podaci koji se odnose na položaj dece od kojih zavisi planiranje usluga za decu i potrebnih sredstava, usled čega se usluge pružaju u nedovoljnom obimu, najčešće *ad hoc* i neplanski,¹⁸¹ čime se otvara put diskriminacije dece i kršenju principa jednakosti i jednakog postupanja. Iste posledice ima i neujednačeni regionalni razvoj, jer je veliki broj usluga namenjenih deci u nadležnosti lokalnih samouprava.

4.7.2.2. Poštovanje pravnog okvira, potreba za njegovim daljim unapređivanjem i faktičko stanje u pojedinim oblastima

U Republici Srbiji, nema "krovnog" zakona o pravima deteta, pa samim tim ni "jedininstvenog korpusa" prava deteta, koji bi na opšti način povezo brojne odredbe posebnih zakona koji se odnose na decu (uključujući i one koje bi na opšti način uredio zabranu diskriminacije ove osetljive društvene grupe).

Dalja harmonizacija propisa sa zahtevima Konvencije o pravima deteta i njihovog međusobnog usklađivanja radi efikasnije primene, zahteva donošenje jedinstvenog Zakona o pravima deteta. Rad na pripremi zakona o pravima deteta, koji će na sveobuhvatan i ujednačen način urediti položaj deteta, započeo je Zaštitnik građana 2011. godine. Prednacrt teksta zakona je prošao više ekspertiza pa se očekuje da predlog zakona bude u proceduri u doglednom periodu.

Iako Porodični zakon sadrži značajne mere koje treba da unaprede položaj deteta, deci koja ne žive sa oba roditelja nije obezbeđena adekvatna zaštita u pogledu ostvarivanja prava na zakonsko izdržavanje pa ono često ostaje neostvareno. Bolest ili ponašanje roditelja dece, njihovo socijalno poreklo, pripadnost nacionalnim manjinama, siromaštvo takođe mogu biti razlog diskriminacije dece u vršnjačkoj grupi. Iako je većina dece koja ne žive sa roditeljima uključena u obrazovni sistem, retko su prihvaćeni od strane vršnjačke grupe i suočavaju se sa odbacivanjem, nepoverenjem ili sažaljenjem od strane vršnjaka. To ima za posledicu da deca u velikoj meri izbegavaju školu i ostvaruju lošije rezultate.

U ovom trenutku, tri i po godine nakon stupanja na snagu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, još uvek ne postoje jasna pravila kojima se uređuju postupci, mehanizmi, sredstva, obaveze i odgovornosti za ostvarivanje prava deteta na inkluzivno obrazovanje, a postojeća se ili ne primenjuju ili se primenjuju nepravilno i selektivno. Obrazovanje deteta sa smetnjama u razvoju u opštem obrazovnom sistemu u najvećoj meri direktno zavisi od sposobnosti, veština i znanja roditelja da se suočavaju sa nizom prepreka u obrazovanju svog deteta i od stepena senzibilisanosti, kompetencija, veština i znanja rukovodilaca i zaposlenih u samim ustanovama obrazovanja i vaspitanja.¹⁸² Sistem inkluzivnog obrazovanja povezan je sa razvojem usluga u zajednici. Usluge u zajednici kao i dodatna obrazovna, zdravstvena i socijalna podrška finansiraju se iz budžeta lokalnih samouprava. Zbog toga postoji neujednačena praksa kako u stepenu razvijenosti usluga tako i u načinu organizovanja Interresornih komisija i finansiranju usluga koje one preporučuje. Deca koja žive u siromašnijim i nerazvijenim opštinama na ovaj način mogu biti stavljena u još nepovoljniji položaj.

Takođe, u siromašnim opštinama pristup obrazovanju nije obezbeđen svoj deci koja žive na većoj udaljenosti od četiri kilometra od škole¹⁸³. Predškolskim obrazovanjem obuhvaćeno je oko 29% dece iz seoskih područja. Deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u ruralnim krajevima su u veoma nezavidnom položaju, često žive u siromaštvu, izolovano od lokalne zajednice i često izložena visokom stepenu predrasuda, nisu uključena u sistem socijalne zaštite i dr, navodno je u Redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2011. godinu.

Osim navedenih sistemskih propusta, kada deci nije u punoj meri omogućeno ostvarivanje prava na obrazovanje, značajno je istaći i da su deca koja su u punoj meri uključena u obrazovni sistem, često izložena različitim oblicima diskriminacije od strane vršnjaka i odraslih. Istraživanje Pokrajinskog ombudsmana pokazalo je da starija deca (završnih razreda srednjih škola), "prepoznaju" različite oblike diskriminacije kojima su neretko i sama izložena (psihička, koja se manifestuje ismevanjem i zastrašivanjem, socijalna, koja se manifestuje dobacivanjem, ignorisanjem ili isključivanjem iz grupe, fizička - guranje, pljuvanje, tuče i dr, zloupotrebom IT, najčešće kroz uznemiravajuće poruke putem SMS, MMS, Fejsbuka i na druge načine).¹⁸⁴ U ovom momentu ne postoje (obavezni) nastavni sadržaji koji bi bili usmereni ka jačanju tolerancije dece kao ni adekvatna kontrola udžbenika u smislu diskriminatornih i netolerantnih sadržaja. Uspostavljeni sistema zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja u Republici Srbiji unapredio je u značajnoj meri reakcije na nasilno postupanje kroz koja se manifestuju diskriminatorni stavovi¹⁸⁵ ali se u manjoj meri i sa manje uspeha bavi preveniranjem uzroka tj. razvojem tolerancije i promenom diskriminatornih stavova.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova od 2006. do 2010. godine, prema 9.320 stranih državljana preduzete su mere zbog ulaska u zemlju na nedozvoljen način, od kojih su 1.043 lica bila maloletna. Trend pokazuje konstantan rast ilegalnih prelazaka (osim u 2007. i 2008. godini), kao i visok procenat (preko 10%) maloletnih lica u ukupnom broju evidentiranih ilegalnih migranata¹⁸⁶. O (ne)ostvarivanju njihovih prava i slučajevima diskriminacije ne postoje pouzdani podaci. Takođe prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova od 2008. do 2010. godine, u skladu sa Sporazumom o readmisiji i na osnovu deportacije iz zemalja Evropske unije registrovan je povratak 10.087 državljana Republike Srbije, među kojima i 16% maloletnih lica. Najveći broj maloletnih lica bio je u pratnji roditelja¹⁸⁷. Oni se susreću sa višestrukim problemima vezanim za reintegraciju: nepoznavanje jezika, rizik od siromaštva, nerešen pravni status naročito u odnosu na prebivalište, dok su servisi podrške nedovoljno razvijeni da pravovremeno reše probleme sa kojima se porodice suočavaju po povratku, što često predstavlja i osnov diskriminacije.

Deca žrtve trgovine ljudima i iskorišćavanja u prostituciji i pornografiji, su veoma izložena aktima diskriminacije. Podaci Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima ukazuju na visoku stopu zastupljenosti maloletnih žrtava (blizu 50%) dok programi identifikacije, zaštite, a naročito programi reintegracije žrtava nisu u punoj meri prilagođeni posebnostima dece što dovodi do kršenja velikog broja njihovih prava, kao i kršenje zabrane diskriminacije.¹⁸⁸

Deca i porodice dece sa retkim bolestima nemaju rešeno pitanje zdravstvene zaštite u skladu sa principima proklamovanim Konvencijom o pravima deteta, lečenje često nije pokriveno obavezanim zdravstvenim osiguranjem, zakonom je ograničeno odsustvo roditelja radi lečenja deteta nezavisno od stanja deteta i nije obezbeđena adekvatna podrška porodicama kroz radnopravno zakonodavstvo niti druge vrste podrške porodici.¹⁸⁹ Postoje i drugi nedostaci u sistemu zdravstvenog osiguranja, koje u budućnosti treba otkloniti.¹⁹⁰ Najizraženiji problem predstavljali su uslovi za overu zdravstvenih knjižica dece koji su zanemarivali činjenicu, da kada se pravo na zdravstveno osiguranje ne ostvaruje po drugom osnovu¹⁹¹, dete ima zakonom uspostavljeno pravo da bude zdravstveno osigurano po osnovu činjenice da je - dete.¹⁹² Pravilnik o ispravi o zdravstvenom osiguranju i posebnoj ispravi za korišćenje zdravstvene zaštite je u 2012. godini, nakon intervencija Zaštitnika građana izmenjen, ali je potrebno pronaći trajno rešenje ovog problema koji dovodi do kršenja prava deteta na zdravstvenu zaštitu.

¹⁷⁷ *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2011, dostupan na www.popis2011.stat.rs;*

¹⁷⁸ *Deca romske nacionalnosti čine 37,5% (40.554) ukupne populacije Roma (108.193). O diskriminaciji romske dece, opširnije u delovima ove strategije koji se odnose na nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom, izbeglice i interno raseljena lica.*

¹⁷⁹ *Opširnije u položaju romske zajednice iz kojeg proističu i slučajevi diskriminacije romske dece u tački 4.2.2. ove strategije.*

¹⁸⁰ *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti "Službeni glasnik RS", broj 119/12, član 1.*

¹⁸¹ *Uporedi: Zaštitnik građana, Godišnji izveštaj za 2012. godinu, str. 54.*

¹⁸² *Uporedi: Zaštitnik građana, Godišnji izveštaj za 2013. godinu, str. 61.*

¹⁸³ *Preko 400 učenika osnovnih škola iz 11 opština iz kategorije najnerazvijenijih u Republici Srbiji nema organizovan i plaćen prevoz do školskih ustanova, a prema istraživanju koje je sprovedla Koalicija za monitoring prava deteta u Republici Srbiji u drugoj polovini 2011. godine u okviru Akcije "Od kuće do škole" koja se bavila pitanjem dostupnosti osnovnog obrazovanja dece koja žive na udaljenosti većoj od četiri km od osnovne škole.*

¹⁸⁴ *Uporedi: Pokrajinski ombudsman, Vojvođanski učenici o diskriminaciji, Novi Sad, 2011. godina, str. 30.*

¹⁸⁵ *Sistem je postavljen Opštim Protokolom za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja koji je usvojio 2005. godine, Savet za prava deteta, a na bazi ovog protokola sistem se konstantno unapređuje.*

¹⁸⁶ *Nacrt Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od trgovine i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji (od 2012. do 2016. godine), Centar za prava deteta, Beograd 2011. godina, str. 50.*

¹⁸⁷ *Nacrt Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od trgovine i iskorišćavanja u pornografiji i prostituciji (od 2012. do 2016. godine), Centar za prava deteta, Beograd 2011. godina, str. 51.*

¹⁸⁸ *Tačni podaci o dimenzijama, specifičnim oblicima pojave i karakteristikama dece žrtava trgovine i iskorišćavanja dece u pornografiji i prostituciji u Republici Srbiji nisu poznati jer ne postoji jedinstven sistem evidentiranja i praćenja navedenih pojava.*

¹⁸⁹ *O ovom problemu opširnije u delovima Strategije koji se odnose na osobe sa invaliditetom i zdravstveno stanje.*

¹⁹⁰ *Npr. insulinski analozi za decu do sedam godina nisu obezbeđeni deci bez uslova koji važi za odrasle (loši rezultati terapije insulinom) iako je Komisija za šećernu bolest zbog rizika po zdravlje koji postoji kod dece ovog uzrasta, predložila ukidanje ovog uslova još 2009. godine. Veliki broj dece sa specifičnim smetnjama nemaju pravo na banjsko lečenje iako je ono indikovano itd.*

¹⁹¹ *Najčešće preko zaposlenog roditelja.*

¹⁹² *Uporedi: Zaštitnik građana, Godišnji izveštaj za 2012. godinu, str.*

4.7.3. Opšti cilj

Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema deci, kroz zakonodavne i regulatorne reforme i ukidanje diskriminatornih praksi prema deci, naročito deci romske nacionalnosti, izbegloj i interno raseljenoj deci, deci koja su žrtve nasilja i eksploatacije (trgovine i zloupotrebe u prostituciji i pornografiji, deci koja žive i rade na ulici), deci u ruralnim krajevima, deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, deci s obzirom na njihov porodični status i zdravstveno stanje i dr. Obezbeđenje primene Zakona o zabrani diskriminacije u delu koji se odnosi na diskriminaciju dece kao posebnog slučaj diskriminacije.

4.7.4. Mere

- 1) Unaprediti sprovođenje međunarodnih ugovora (konvencija) koje je Republika Srbija ratifikovala a koji se odnose na decu, obezbediti nediskriminatorno ostvarivanje prava deteta i harmonizovati postojeći pravni okvir sa standardima sadržanim u njima;
- 2) Izrada Predloga zakona o pravima deteta kojim bi na precizan način bila razrađena antidiskriminaciona pravila u skladu sa Konvencijom o pravima deteta i ostali osnovni principi prava deteta;
- 3) Unapređivati postojeći zakonodavni okvir u različitim oblastima i u sklopu sveukupne zakonodavne reforme, doneti ili izmeniti postojeća podzakonska akta koja mogu da budu osnov diskriminacije dece u pojedinim oblastima s obzirom na njihovo lično svojstvo, lično svojstvo roditelja/staratelja ili porodični status;
- 4) Posebno unaprediti zakonodavni okvir zastupanja deteta u svim situacijama u kojima se odlučuje o stvarima koje se na dete odnose i jačanju profesionalnih kapaciteta organa starateljstva za njihovu primenu;

5) Suzbijati diskriminatorske prakse prema deci u različitim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije dece sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman i udruženja građana radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;

6) Pratiti i sprovesti postojeće strategije koje mogu da dovedu do poštovanja ustavnih garancija zabrane diskriminacije;

7) Posebnu pažnju obratiti na sprečavanje diskriminacije višestruko diskriminisane dece, posebno romske dece, dece sa invaliditetom, dece s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, dece žrtvama nasilja i eksploatacije, dece osoba sa invaliditetom, dece žrtvama trgovine i zloupotrebe u prostituciji i pornografiji, izbegle i raseljene dece, dece migranata i dr);

8) Podizanje svesti o ljudskim pravima dece edukacijama, jačanjem kapaciteta profesionalaca i zaposlenih u različitim oblastima, sprovođenjem informativnih kampanja za poštovanje različitosti među decom, jačanje tolerancije i smanjivanje stigmatizacije dece.

4.7.5. Posebni ciljevi

4.7.5.1. Obrazovanje

Praćenje napredaka u oblasti inkluzivnog obrazovanja dece i primene obrazovnih zakona i otklanjanje negativne i diskriminatorske prakse u obrazovanju. Obezbeđivanje podrške u obrazovanju deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, romskoj deci, deci koja žive i rade na ulici, deci-izbeglicama i interno raseljenoj deci, deci u postupku readmisije, deci žrtvama nasilja i eksploatacije, deci u ruralnim krajevima i njihovim porodicama, u skladu sa načelom jednakih prava, bez diskriminacije s obzirom na njihovo lično svojstvo i socijalno poreklo i unapređenje koordinacije podrške sa drugim sistemima zaštite. Upoznavanje dece sa kulturama i običajima drugih nacionalnih i etičkih grupa i multikulturalnošću uopšte i razvijanje tolerancije u okviru obrazovnih programa. Usklađivanje nastavnih sadržaja i sadržine udžbenika i nastavnih sredstava sa principima nediskriminacije i tolerancije.

4.7.5.2. Zdravstvena i socijalna zaštita

Usklađivanje obima zdravstvenog osiguranja za decu i uslova za njegovo ostvarivanje sa najvišim standardima zdravstvene zaštite kroz reviziju zakonskih i podzakonskih akata kojima se ono utvrđuje. Unapređenje kapaciteta lekara i drugih zdravstvenih radnika za rad sa decom iz osetljivih grupa i njihovim porodicama kroz programe kontinuirane edukacije. Unapređenje kapaciteta socijalnih radnika i pružalaca usluga za rad sa decom i porodicama u skladu sa principima nediskriminacije i tolerancije. Podsticanje unapređenja koordinacije između pružalaca usluga na lokalnom nivou za decu i porodice iz osetljivih grupa. Povećanje učešća privatnog sektora u finansiranju usluga u zajednici za decu iz posebno ugroženih grupa kroz mere podsticaja i promociju društveno odgovornog poslovanja.

4.8. Izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe

4.8.1. Pravni okvir

Republika Srbija potpisnica je svih osnovnih međunarodnih dokumenata iz ove oblasti, između ostalog, i Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica (1960. godina) i Protokola o statusu izbeglica (1967. godina) kojima se definišu pojam izbeglice, pravni položaj, pristup pravima i druga pitanja od značaja za položaj izbeglica i azilanata.¹⁹³ Takođe, dokument Ujedinjenih nacija: Vodeći principi Ujedinjenih nacija o internom raseljenju" (1998. godina) koji iako ne stvara obavezu njegove primene, predstavlja dokument koji Republika Srbija sledi kako bi se interno raseljenim licima obezbedio proklamovani stepen zaštite i ostvarenje ljudskih prava. Republika Srbija je potpisnica Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica iz 1990. godine, ali ova konvencija još uvek nije ratifikovana. Još jedan značajan međunarodni dokument je i Okvir za trajna rešenja pitanja interno raseljenih lica (*Framework on durable solutions for internally displaced persons*), koji je nastao u okviru Brukings instituta i projekta o internom raseljenju, koji je podržao i Valter Kalin, predstavnik generalnog sekretara Ujedinjenih nacija za ljudska prava interno raseljenih lica. Ovim dokumentom su uspostavljeni ključni principi zasnovane na pravu ljudskih prava, za uspostavljanje trajnih rešenja pitanja internog raseljenja, kao i kriterijume i indikatore, koji se moraju uzeti u obzir prilikom procene ostvarenosti tih rešenja.¹⁹⁴

Na nacionalnom planu, status, položaj i prava izbeglica sa područja bivših republika SFRJ uređeni su Zakonom o izbeglicama (1992. godina, sa kasnijim izmenama i dopunama) i uredbama koje propisuju načine brige o izbeglicama i prognanim licima, tj. Uredbom o zbrinjavanju izbeglica (1992. godina, sa kasnijim izmenama i dopunama) i Uredbom o načinu zbrinjavanja prognanih lica (1995. godina).¹⁹⁵

Radi rešavanja stambenih problema izbeglica, Narodna skupština Republike Srbije 5. maja 2010. godine donela je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama.¹⁹⁶ Shodno njegovim rešenjima, čiji je cilj da se obezbedi normativni okvir za uređivanje pitanja od značaja za lokalnu integraciju izbeglica na području Republike Srbije, posebno rešavanje njihovih stambenih problema, izbeglice će moći da koriste nepokretnosti na određeno vreme, da ih zakupe ili otkupe, kao i da dobiju pomoć za poboljšanje uslova stanovanja, kupovinu građevinskog materijala ili seoskih kuća. Izbeglice su, inače, do tada privremeno koristile objekte (kuće i stanove) u državnoj svojini, koji su izgrađeni na teret sredstava za posebne namene ili donatorskim sredstvima, a ubuduće će moći da ih otkupljuju po povoljnijim uslovima i tržišno nižim cenama.

U cilju pružanja međunarodne zaštite licima koja traže azil i regulisanja položaja stranaca u Srbiji, 1. aprila 2008. godine počeo je da se primenjuje Zakon o azilu¹⁹⁷, a 1. aprila 2009. godine Zakon o strancima¹⁹⁸. Zakon o azilu kao osnovno načelo predviđa načelo nediskriminacije (član 7), kojim se zabranjuje u postupku odobravanja azila u Republici Srbiji, svaka diskriminacija po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla ili sličnog statusa, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti ili intelektualnog, senzornog odnosno fizičkog invaliditeta. Takođe Zakon predviđa da lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao državljani Republike Srbije u pogledu prava na zaštitu intelektualne svojine, slobodan pristup sudovima, pravnu pomoć, oslobođenje od plaćanja sudskih i drugih troškova pred državnim organima i prava na slobodu veroispovesti (član 42), kao i da lica kojima je priznato pravo na utočište u Republici Srbiji imaju jednaka prava kao stalno nastanjeni stranci u pogledu prava na rad i prava po osnovu rada, preduzetništva, prava na stalno nastanjenje i slobodu kretanja, prava na pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i prava na udruživanje (član 43).

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija¹⁹⁹ predviđa da lice prema kome se izvršava sankcija ne sme biti stavljeno u neravnopravan položaj zbog rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkih i drugih uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, obrazovanja, društvenog položaja ili drugog ličnog svojstva". Ovaj zakon primenjuje se na iregularne migrante koji borave u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija širom Republike Srbije.

Tokom 2009. godine, Vlada usvojila je i Strategiju suprotstavljanja ilegalnim migracijama za period od 2009. do 2014. godine.²⁰⁰ Strategijom je predviđeno razvijanje kapaciteta i sposobnosti subjekata koji stvaraju i razvijaju Strategiju, saradnje sa partnerima i ostalim zainteresovanim stranama, metodologije suprotstavljanje ilegalnim migracijama, sistema mera prema različitim kategorijama ilegalnih migranata i uspostavljanje nacionalnog koncepta suprotstavljanja ilegalnim migracijama. Strategija kao jednu od svojih osnovnih vrednosti navodi humano postupanje prema ilegalnim migrantima.

Krajem jula 2009. godine Vlada donela je sistemsku, sveobuhvatnu, krovnu Strategiju za upravljanje migracijama, a u martu 2011. godine revidiranu, novu Nacionalnu strategiju za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica za period od 2011. do 2014. godine. Krajem 2012. godine, Vlada usvojila je kompleksni Migracioni profil Republike Srbije za 2011. godinu.

Zakonom o prebivalištu i boravištu građana²⁰¹, predviđeni su i alternativni vidovi određenja prebivališta građana: na adresi njegovog stalnog stanovanja, prebivališta, njegovog supružnika ili vanbračnog partnera, prebivališta njegovih roditelja ili na adresi ustanove u kojoj je trajno smešten ili centra za socijalni rad na čijem području se nalazi.²⁰²

Pravilnikom o obrascu prijave prebivališta na adresi ustanove odnosno centra za socijalni rad²⁰³, predviđen je obrazac za prijavu prebivališta na adresi ustanove u kojoj je građanin trajno smešten, odnosno centra za socijalni rad na čijem području se nalazi.

Zakonom o dopunama Zakona o vanparničnom postupku²⁰⁴, koji je Narodna skupština usvojila 31. avgusta 2012. godine, propisan je postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja lica koja nisu upisana u matične knjige rođenih, čime je učinjen prvi korak ka rešavanju problema nekoliko hiljada pravno nevidljivih lica u Republici Srbiji. Propisivanjem navedenog postupka, licima koja ne ispunjavaju uslove za upis u matičnu knjigu rođenih prema pravilima upravnog postupka, biće omogućeno da svoja prava ostvare u posebnom sudskom postupku koji prepoznaje specifičnosti problema sa kojima se suočavaju.²⁰⁵

Novembra 2012. godine, Narodna skupština usvojila je Zakon o upravljanju migracijama,²⁰⁶ kojim Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na: definisanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je, u skladu sa Zakonom o azilu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), priznato pravo na utočište i reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji; poboljšanje uslova života interno raseljenih lica dok su u raseljeništvu; predlaganje programa za razvijanje sistema mera prema porodicama stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Republike Srbije i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca koji ilegalno borave na teritoriji Republike Srbije u zemlju njihovog porekla. Ovim Zakonom utvrđuje se da, Komesarijat za izbeglice, nastavlja rad pod nazivom Komesarijat za izbeglice i migracije u skladu sa delokrugom utvrđenim ovim zakonom i drugim zakonima.²⁰⁷

Radi rešavanja problema interno raseljenih lica i stvaranja uslova za njihov trajan i održiv povratak, Vlada sredinom aprila 2010. godine usvojila je Strategiju održivog povratka i opstanka na Kosovu i Metohiji.²⁰⁸ Prema toj strategiji, bezbednost i vladavina prava trebalo bi da budu ključ za povratak i održiv opstanak, a to podrazumeva ostvarivanje i zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda raseljenih lica - povratnika, pre svega prava na bezbedan život i slobodu kretanja, ali i imovinskih prava, posebno kada je reč o oko 40.000 kuća i stanova koji su pripadali raseljenim licima, a koji su devastirani ili uzurpirani."

Novembra 2011. godine u Beogradu je održana Regionalna ministarska konferencija, posvećenja trajnim rešenjima za izbeglice i interno raseljena lica u regionu Jugoistočne Evrope, posebno rešavanju njihovih stambenih problema. U aprilu 2012. godine u Sarajevu je održana Međunarodna donatorska konferencija posvećena trajnom stambenom zbrinjavanju 27.000 najugroženijih domaćinstava izbeglica i raseljenih lica u Regionu, sa 74.000 članova, na kojoj je trebalo da bude prikupljeno 584 miliona evra za te namene. Od te sume, na Konferenciji je prikupljeno 300 miliona evra, što je 60% donatorskih sredstava neophodnih za stambeno zbrinjavanje najugroženijih izbeglica i raseljenih lica u Republici Srbiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Republici Hrvatskoj.

¹⁹³ *Konvencije o statusu izbeglica sa završnim aktom Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica "Službeni list FNRJ - Međunarodni ugovori", broj 7/60; Protokola o statusu izbeglica "Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi", broj 15/67.*

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

¹⁹⁵ *Zakon o izbeglicama "Službeni glasnik RS", broj 18/92, "Službeni list SRJ", broj 42/02 i "Službeni glasnik RS", broj 45/02; Uredba o zbrinjavanju izbeglica "Službeni glasnik RS", br. 20/92, 70/93, 105/93, 8/94, 22/94, 34/95 i 22/04; Uredba o načinu zbrinjavanja prognanih lica "Službeni glasnik RS", broj 47/95.*

¹⁹⁶ *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izbeglicama "Službeni glasnik RS", broj 30/10.*

¹⁹⁷ *Zakon o azilu "Službeni glasnik RS", broj 109/07.*

¹⁹⁸ *Zakon o strancima "Službeni glasnik RS", broj 97/08.*

¹⁹⁹ *Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, "Službeni glasnik RS", br. 85/05, 72/09 i 31/11.*

²⁰⁰ *Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama za period od 2009. do 2014. godine, "Službeni glasnik RS", broj 25/09.*

²⁰¹ *Zakon o prebivalištu i boravištu građana "Službeni glasnik RS", broj 87/11, član 11.*

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

²⁰³ *Pravilnik o obrascu prijave prebivališta na adresi ustanove odnosno centra za socijalni rad, "Službeni glasnik RS", broj 113/12.*

²⁰⁴ *Zakon o dopunama Zakona o vanparničnom postupku "Službeni glasnik RS", broj 85/12.*

²⁰⁵ *Više informacija: Web prezentacija udruženja PRAKSIS, www.praxis.org.rs*

²⁰⁶ *Zakon o upravljanju migracijama "Službeni glasnik RS", broj 107/12.*

²⁰⁷ *Više informacija: Web prezentacija Komesarijata za izbeglice RS, www.kirs.gov.rs*

²⁰⁸ *Strategija održivog povratka i opstanka na Kosovu i Metohiji "Službeni glasnik RS", broj 32/10.*

4.8.2. Opis stanja

4.8.2.1. Pravni i faktički položaj izbeglica, interno raseljenih lica i migranata

Status izbeglica i interno raseljenih lica je brojnim merama koje je Republika Srbija preduzela u poslednjih nekoliko godina unapređen, ali je još uvek neophodno sprovesti brojne mere kako njihov položaj bio dodatno poboljšan.

Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, u našoj zemlji, prema podacima od 20. juna 2012. godine, boravi 66.408 izbeglica iz Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine i oko 210.000 interno raseljenih lica. Na teritoriji Kosova i Metohije nalazi se više od 20.000 interno raseljenih lica.

Na dan 1. novembar 2012. godine, na teritoriji Republike Srbije postoje 33 kolektivna centra u kojima je smešteno 2.697 lica. Od ukupnog broja kolektivnih centara na teritoriji Republike Srbije, van teritorije Kosova i Metohije, nalazi se 20 kolektivnih centara sa 2.173 lica, dok je na teritoriji Kosova i Metohije 13 kolektivnih centara sa 524 smeštenih lica.²⁰⁹ Vlasti Republike Srbije su usvojile plan gašenja kolektivnih centara i postepeno ga sprovode. Uslovi smeštaja u kolektivnim centrima su po pravilu loši, pre svega u pogledu higijene i zbog dotrajalosti objekata u koje se više ne ulaže jer su svi u programu zatvaranja.

Pored izbeglica i interno raseljenih lica u Republici Srbiji živi i značajan broj povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, kao i onih koji su se dobrovoljno vratili iz zemalja Evropske unije. Prema proceni Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, u Republiku Srbiju se do sada vratilo oko 40.000 njenih građana koji su ostali bez prava da i dalje borave u zemljama Evropske unije. Istovremeno se beleži i značajno povećanje broja lica koja izražavaju nameru da zatraže azil u Republici Srbiji. Naime, u 2010. godini taj broj je bio dvostruko veći u poređenju sa 2009. godinom (2009. godine bilo je 275; 2010. godine - 522). Statistički podaci iz 2011. godine nesumnjivo su potvrdili takav trend. Broj lica koja su izrazila nameru da zatraže azil u Republici Srbiji povećao se šest puta u odnosu na 2010. godinu, pa je tako u 2011. godini ukupno 3.134 lica izrazilo nameru da zatraži azil u Republici Srbiji. Većina njih je iz Islamske Republike Avganistana, Somalijske Republike i Islamske Republike Pakistana, a slede Islamska Republika Iran i neke severnoafričke zemlje. Tokom 2012. godine, 2.723 lica izrazilo je nameru da u Republici Srbiji zatraži azil.

Kao zemlja tranzita, Republika Srbija se suočava sa fenomenom mešanih migracijskih tokova i činjenicom da sve više iregularnih migranata boravi na teritoriji Republike Srbije. Iregularni migranti u Republiku Srbiju ulaze ilegalnim prelaskom državne granice, usled čega je u periodu od 1. januara 2012. godine do 30. oktobra 2012. godine, prema stranim državljanima preduzeto 4.232 mere zbog učinjenog prekršaja ilegalnog prelaska granice. Među licima prema kojima su preduzete mere, najviše je državljana Islamske Republike Avganistana (1546) i Islamske Republike Pakistana (908). U kazneno-popravnim ustanovama Republike Srbije, u periodu od 1. januara 2012. godine do 1. oktobra 2012. godine boravilo je 2.749 stranaca koji su osuđeni za povrede odredaba Zakona o strancima i Zakona o zaštiti državne granice. Najveći broj stranih državljana je iz Islamske Republike Avganistana (718) i Islamske Republike Pakistana (714), dok značajan deo stranaca dolazi i iz Alžirske Narodne Demokratske Republike (270), Sirije Arapske Republike (120), Države Palestine (107), Republike Tunisa (102), Narodne Republike Bangladeša (90) i Kraljevine Maroka (70). Najviše stranaca boravilo je u Okružnom zatvoru u Subotici - 1.533, kazneno-popravni zavod u Sremskoj Mitrovici brojao je 325 stranih državljana, KPZ Niš - 220, a KPZ Padinska skela - Beograd - 211.²¹⁰

Na kraju 2011. godine, u Republici Srbiji je boravilo 17.590 stranaca sa privremenim boravkom. 6.381 stranac, privremeni boravak dobio je po prvi put, a nije nevažno da je osnov dobijanja privremenog boravka bio rad (47%). Najviše državljana sa privremenim boravkom je iz Narodne Republike Kine (5.297), potom Ruske Federacije (1.398) i Republike Makedonije (1.335). U 2011. godini u Republici Srbiji bilo je 7.272 stalno nastanjenih stranaca, što beleži rast u odnosu na 2010. godinu kada ih je bilo 6.750. Među stalno nastanjenim strancima najveći broj je iz Rumunije, Ruske Federacije, Republike Makedonije i Ukrajine.²¹¹

Na položaj pojedinih migrantskih grupa primenjuju se i pravila posebnih zakona u oblastima: prava na lične dokumente, prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje, prava iz penzijskog osiguranja i sl. Istovremeno, na položaj interno raseljena lica primenjuju su odredbe opštih zakonskih propisa, kao i na druge državljanke Republike Srbije. Zakon o zabrani diskriminacije ne prepoznaje kao poseban slučaj diskriminacije, diskriminaciju izbeglica tražilaca azila odnosno lica koja uživaju neki od zakonom predviđenih vidova međunarodne zaštite i interno raseljenih lica.

U Republici Srbiji na celovit način nije uređen ni sistem besplatne pravne pomoći, čime ova lica u ostvarivanju svojih prava kako u zemlji raseljenja, odnosno mestu svoga boravišta, tako i u zemlji porekla odnosno mestu svog prebivališta i dalje zavise od besplatne pravne pomoći koju pružaju udruženja, podržana od strane međunarodnih donatorskih organizacija. Ova konstatacija odnosi se i na lica koja traže međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji.

Odnos lokalne zajednice i većinskog stanovništva prema migrantskim grupama predstavlja važan pokazatelj mogućnosti postojanja diskriminacije prema ovim grupama. Podaci istraživanja Komesarijata za izbeglice i migracije²¹² između ostalog pokazuju da 64,4% građana podržava programe rešavanja stambenog pitanja izbeglica/interno raseljenih lica koje sprovodi država. Ove programe u većem broju podržavaju građani Autonomne Pokrajine Vojvodine u odnosu na građane iz ostalih delova Republike Srbije, tako da se 9% građana protivi realizaciji ovih programa od strane države, 38% građana oseća sažaljenje na pomen izbeglica i interno raseljenih lica, 28% građana oseća tugu, dok 18,8% građana nema neko posebno osećanje, 4,8% ispitanika oseća bes kada se pomenu izbeglice i interno raseljena lica. Na skali od jedan do pet, najvišu ocenu

dobila je tvrdnja da država treba da povede više računa o izbeglicama i interno raseljenim licima (3,74), dok je tvrdnja sa najnižim stepenom slaganja da su ove grupe diskriminisane u srpskom društvu (2,43%). Poređenjem dobijenih podataka na skalama socijalne distance u odnosu na izbeglice, interno raseljena lica (sa teritorije Kosova i Metohije) i azilante, vidljivo je da je prihvaćenost sve tri grupe najveća na najvišoj distanci, odnosno na ajtemu "Da živi u državi kao i ja", a najmanje prihvatljivo je stupanje u bračnu zajednicu sa pripadnicima ovih grupa. Vidljiva je i velika razlika među grupama u prihvaćenosti po svim stepenima socijalne distance. Kao najprihvaćeniji na svim stupnjevima izdvajaju se izbeglice, a azilanti su najmanje prihvaćeni, odnosno 60% ispitanika bi pristalo da stupi u bračnu zajednicu sa izbeglicom, 57,7% sa interno raseljenim licem (sa teritorije Kosova i Metohije), a 30,4% sa azilantom. Život u istoj državi sa izbeglicom je prihvatljiv za 93,6% ispitanika, sa interno raseljenim licem za 91% ispitanika, a 61,2% ispitanika život u istoj državi sa azilantom smatra prihvatljivim. Predrasude još uvek postoje prema populaciji izbeglica i interno raseljenih lica: 29,3% ispitanika navodi da ljudi iz njihovog okruženja imaju generalno pozitivno mišljenje o izbeglicama i interno raseljenim licima, dok 26,9% ispitanika smatra da ljudi iz njihove okoline imaju negativno mišljenje o ovim grupama ljudi. Kao razlog za negativno mišljenje prema izbeglicama i interno raseljenim licima najčešće su navođeni stavovi da se zbog ove grupe ljudi smanjuje broj radnih mesta za domaće stanovništvo, kao i da im smetaju drugačije kulturne navike izbeglica i interno raseljenih lica. Istovremeno više od 41% ispitanika smatra da izbeglice i interno raseljena lica treba da se vrte u zemlju svog porekla odnosno prebivališta. Interesantan je podatak da 41% ispitanik smatra da je društvena zajednica loše prihvatila ovu kategoriju lica. U istraživanju se 8,3% lica izjasnilo kao izbeglice i interno raseljena lica i od tog procenta njih 5,4% ima rešeno stambeno pitanje, a 2,9% nema, 5,2% smatra da njihova mesečna primanja ne zadovoljavaju njihove potrebe, a 4,5% delimično je informisano o svojim pravima u Republici Srbiji.

Izbeglice i interno raseljena lica prepoznate su i u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine. Strategija prepoznaje činjenicu da je pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje, tokom 2009. godine osnovan je Fond za zapošljavanje mladih (Fond) koji se finansira iz različitih izvora. Cilj Fonda je da pomogne u sticanju znanja i veština i zapošljavanju onim mladim ljudima kojima je potrebna posebna podrška, kao što su "povratnici u postupku readmisije i izbeglice i raseljena lica".

Republika Srbija je prepoznala problem stanovanja izbeglica i interno raseljenih lica kao jedan od ključnih problema sa kojima se ova populacija suočava. Prema podacima iznetim u Migracionom profilu Republike Srbije za 2011²¹³. godinu, podrška za stambeno zbrinjavanje pružena je za 1439 porodica. Naravno potrebe ove populacije za stambenim zbrinjavanjem su velike. Prema istraživanju Stanje i potrebe izbegličke populacije u Republici Srbiji iz 2008. godine sprovedenom od strane Komesarijata za izbeglice, UNHCR-a i IOM-a, 61% izbeglica stanuje kao podstanar ili kod rođaka i prijatelja. Istovremeno, prema istraživanju Procena potreba IRL koje je Komesarijat za izbeglice i migracije sproveo u saradnji sa UNHCR-om i Zavodom za statistiku Republike Srbije utvrđeno je da prosečno domaćinstvo IRL ima 4,42 člana, a romsko 5,21 člana. Procenjuje se da je pomoć za rešavanje stambenih problema potrebna za 21.420 domaćinstava u potrebi, a najtraženiji su paketi građevinskog materijala i stanovi iz programa socijalnog stanovanja.²¹⁴

Nezavisno od percepcije javnosti, izbeglice, interno raseljena lica, tražioci azila suočavaju se sa objektivnim problemima u pristupu pravima u Republici Srbiji.

4.8.2.2. Poštovanje pravnog okvira, potreba za njegovim daljim unapređivanjem i faktičko stanje u pojedinim oblastima

Interno raseljena lica imaju pravo da, kao i ostali građani Republike Srbije, zahtevaju izdavanje ličnih dokumenata, dok nadležni organi javne vlasti imaju obavezu da im ove dokumente obezbede. Lični dokumenti su javne isprave od čijeg posedovanja u najvećoj meri zavisi mogućnost ostvarivanja prava u oblastima obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, rada i zapošljavanja, penzionog osiguranja i sl. Među ovim ličnim dokumentima na prvom mestu valja istaći izvode iz matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih, jer ove isprave potvrđuju pravni status pojedinaca, te osnov za izdavanje drugih ličnih dokumenata, kao što su lična karta, putna isprava, radna i zdravstvena knjižica i dr. Pravni režim izdavanja ličnih dokumenata sadržan je u brojnim zakonskim i podzakonskim tekstovima.

Međutim, izvestan broj interno raseljenih lica i danas, više od 10 godina nakon prinudnog raseljenja i dalje živi bez ličnih dokumenata. Ova "pravno nevidljiva" lica, među kojima je veliki broj Roma, ne mogu da ostvare svoja prava, pre svega pravo na priznavanje njihovog pravnog subjektiviteta. U ovom kontekstu ovim licima nije obezbeđen jednak pristup i jednaka zaštita pred sudovima i organima javne vlasti, što je osnov posebnog slučaja diskriminacije - u postupcima pred organima javne vlasti.²¹⁵ Usvajanjem izmena i dopuna Zakona o vanparničnom postupku, stvoreni su uslovi za rešavanje ovog ključnog problema od kojeg zavisi jednak i potpun pristup pravima interno raseljenih lica, pre svega Roma, Aškalija i Egipćana. Takođe, Zakonom o

matičnim knjigama, i Uputstvom o vođenju matičnih knjiga jasno je uređen postupak obnavljanja uništenih ili nestalih matičnih knjiga koje se vode za područje teritorije Kosova i Metohije. Zakonom o matičnim knjigama, uređeno je da poslove vođenja matičnih knjiga i rešavanja u prvostepenom upravnom postupku u oblasti matičnih knjiga za područje teritorije Kosova i Metohije izvršavaju gradske uprave gradova Niša (za grad Prištinu i opštine Podujevo, Glogovac, Obilić, Lipljan i Kosovo Polje), Kragujevca (za opštine Peć, Istok i Klina), Kraljeva (za opštine Kosovska Mitrovica, Srbica, Zubin Potok, Vučitrn, Zvečan i Laposavić), Kruševca (za opštine Prizren, Orahovac, Suva Reka i Gora), Jagodina (za opštine Đakovica i Dečani), Vranja (za opštine Gnjilane, Vitina, Kosovska Kamenica i Novo Brdo) i Leskovca (za opštine Uroševac, Kačanik, Štimlje i Štrpce).²¹⁶ Navedenim pozitivno pravnim propisima i sadržanim rešenjima omogućeno je interno raseljenim licima sa područja teritorije Kosova i Metohije za koje su matične knjige bile uništene ili nestale, da ostvare svoja prava u ovoj oblasti, ali još uvek postoje problemi koji su prvenstveno u vezi sa dužinom trajanja postupaka i neujednačenom praksom pri njihovom sprovođenju.²¹⁷

Iako je veliki broj izbeglih, prognanih i ratom ugroženih lica naturalizovan, ovim licima je i dalje potrebna pomoć u rešavanju pitanja zapošljavanja, na i pomoć u ostvarivanju prava u zemlji porekla.

Pitanje pribavljanja dokumenata izraženo je i kod populacije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji. Posedovanje ličnih dokumenata predstavlja osnovni preduslov za uživanje svih drugih prava. Prvi dokument koji povratnici po sporazumu o readmisiji moraju da poseduju je putni list. Problemi sa dokumentima se javljaju, najčešće kod povratnika koji su raseljena lica sa Kosova. Procedure pribavljanja dokumenata, kao i upisi u matične evidencije ili obnove upisa u matičnim knjigama su dugotrajne i komplikovane. Bez posedovanja ličnih dokumenata povratnik ne može prijaviti prebivalište niti boravište zbog čega nije u mogućnosti pribaviti ličnu kartu a samim time ne može koristiti sva ostala zagarantovana prava, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu, pravo na rad. Ti problemi još su izraženiji kad se povratnici nastane u objektima bez adrese, poput nepriznatih kolektivnih centara ili neformalnih romskih naselja zbog čega ne mogu ni da prijave prebivalište, odnosno boravište. Čak i oni povratnici koji iznajmljuju nepokretnost, često ne poseduju isprave o pravnom osnovu stanovanja, jer vlasnici nepokretnosti ne žele da ih prijave kao zakupce. Povratnici i interno raseljena lica, pre svega romske nacionalnosti, suočavaju se i sa problemom pristupa zdravstvenoj zaštiti (Vidi Odeljak 4.2.2.3 Položaj Roma).

Kada je reč o izbeglicama sa prostora bivših republika SFRJ, ova populacija suočava se pre svega sa dva osnovna problema: zapošljavanjem i stanovanjem. Problemi postoje i u pristupu drugim ekonomskim i socijalnim pravima.

Izbeglice ne ostvaruju pravo na socijalnu novčanu pomoć i nisu prepoznate u Zakonu o socijalnoj zaštiti kao korisnici usluga socijalne zaštite, već pravo socijalnu zaštitu ostvaruju shodno Zakonu o izbeglicama. Istovremeno, Zakon o azilu, kao poseban propis, predviđa, pod određenim uslovima, pravo na socijalnu novčanu pomoć za tražioce azila. Ova nekonzistentnost u pravnom sistemu, pogađa izbeglice sa prostora bivše Jugoslavije koji se nisu opredelili za integraciju u Republici Srbiji, a još uvek se ne mogu vratiti u zemlju svog porekla. Istovremeno, mnoge izbeglice žive u iznajmljenim stanovima, a značajan broj kod prijatelja i rodbine. Kao i kod pripadnika opšte populacije, značajan broj vlasnika ne želi da ih prijavi na adresi svoje nepokretnosti, što predstavlja prepreku uspešnoj integraciji i pristupu pravima u lokalnoj sredini u kojoj žive. Krajem 2012. godine, učinjen je značajan iskorak u regulisanju problema zdravstvenog osiguranja izbeglica, jer je izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju omogućeno pravo izbeglicama da ostvaruju ovo pravo i u Republici Srbiji uz plaćanje doprinosa od 12,3% od penzije, a da pritom ne odjavljuju zdravstveno osiguranje odnosno prebivalište u Republici Hrvatskoj. To je posebno značajno za izbeglice starije dobi koji su zdravstveno i najugroženiji. Ovim su stvorene zakonske pretpostavke za rešavanje veoma važnog problema ove ugrožene zajednice.

Sve veći problem sa kojim se suočava Republika Srbija je i problem pristupa pravima tražilaca međunarodne zaštite. S obzirom da je okružena zemljama Evropske unije, sve veći broj lica u Republici Srbiji izražava nameru da traži azil u Republici Srbiji. Posle skoro pet godina primene Zakona o azilu, uočeni su ozbiljni nedostaci u samom tekstu zakona koji rezultiraju otežanim pristupom proceduri utvrđivanja izbegličkog statusa i utiču na ostvarivanje prava tražilaca azila u Republici Srbiji. Nepostojanje jasnih zakonskih rokova u kojima se obavljaju radnje koje prethode podnošenju zahteva za azil, utiču na dužinu trajanja samog postupka i položaj tražilaca azila u toku njegovog trajanja. Česta je situacija u praksi da lica koja su izrazila nameru da traže azil, čekaju po nekoliko meseci da podnesu i formalni zahtev i dobiju identifikacioni dokument - ličnu kartu tražioca azila. Taj dokument predstavlja jedinu identifikacionu ispravu tražioca i legitimaciju pred organima Republike Srbije i dokaz regulisanog boravka na teritoriji države. Kapaciteti za smeštaj tražilaca su nedovoljni od velike važnosti je obezbeđivanje novih smeštajnih kapaciteta. Otvorena ksenofobija i neprijateljstvo prema tražiocima azila i drugim migrantima izražavaju se u lokalnim sredinama u kojima postoje

centri (Banja Koviljača) odnosno u sredinama u kojima se novi smeštajni kapaciteti žele uspostaviti (Mladenovac). Prema istraživanju Komesarijata za izbeglice i migracije "Stav građana opština Mladenovac, Lajkovac i Loznica prema tražiocima azila"²¹⁸, 39,2% ispitanika navodi da u njihovim opštinama postoji napetost između tražilaca azila i građana i da su izvesni sukobi u budućnosti, a 38,5% navodi da postoji izvesna napetost, ali da sukobi bilo koje vrste nisu izvesni. Više od polovine ispitanika iz Mladenovca (54,2%) navodi da postoji napetost između njih i tražioca azila i da su sukobi u budućnosti izvesni, dok to isto navodi mnogo manji broj ispitanika iz Lajkovca i Loznice. 45% ispitanika smatra da ne postoji ništa što se može uraditi da bi se tražioci azila kompletno uklopili u njihovu zajednicu, jer se oni nikada neće uklopiti. Preostalih 65% ispitanika koji smatraju da se nešto može uraditi da bi se azilanti uklopili u njihovu zajednicu najčešće navode korišćenje medija u svrhu bolje edukacije građana kao način uklapanja azilanata u društvenu zajednicu.

Kako bi odgovorila ovim izazovima nastalim, pre svega, zbog naglog povećanja broja tražioca azila u Republici Srbiji u 2010, 2011. i 2012. godini, posebno nakon intenziviranja oružanih sukoba u Siriji, Vlada je otvorila novi centar za azil u Bogovađi. Poseban problem predstavljalo je stanje ispred Centra za azil u Bogovađi, gde se svakodnevno nalazilo između 90 i 200 stranih državljana. Ta lica nisu imala pristup smeštajnim kapacitetima Centra i hrani koja se smeštenim tražiocima azila distribuira u samom Centru. Komesarijat za izbeglice i migracije reagovao je obezbeđivanjem dodatnih smeštajnih kapaciteta kroz zakup privatnog objekta i obezbeđivanjem hrane za lica koja ranije nisu mogla biti smeštena u postojeći centar u Bogovađi. Reč je o rešenju, kojim se teška situacija u Bogovađi privremeno sanirala. Odlukom Vlade, novi centar bi trebao da bude lociran u Mladenovcu, što je lokalna vlast odbila zaključkom Skupštine opštine Mladenovac.

Poseban problem predstavlja povećan broj maloletnih tražilaca azila bez pratnje. Takva lica se upućuju u centre za socijalni rad, gde im se po hitnom postupku postavlja privremeni staratelj, a ukoliko je to lice izrazilo nameru da traži azil, upućuje se u jedan od dva postojeća centra u Republici Srbiji. Kako u postojećim centrima nema mesta, centri za socijalni rad pronalaze trenutna rešenja i smeštaju ova lica u objekte za pružanje drugih vidova socijalne zaštite odnosno prihvatilišta ili prihvatne stanice za decu bez roditeljskog staranja. Problem predstavlja i smeštaj maloletnih stranih lica bez pratnje roditelja i staratelja u radne jedinice Zavoda za vaspitanje dece i omladine u Beogradu i Nišu. U tim jedinicama moguće je smestiti 22 maloletna lica muškog pola, dok se devojčice smeštaju sa drugim maloletnicama u okviru postojećih odeljenja Zavoda, jer ne postoje odvojene prostorije u kojima bi boravile devojčice.

Problem postoji i sa režimom izdržavanja kazne i prostorijama u ustanovama u kojima se izvršavaju prekršajne kazne, a u kojima borave iregularni migranti. Te prostorije razlikuju se od onih u kojima borave druga prekršajno kažnjena lica. Nije redak slučaj da se iregularni migranti drže zaključani u pretrpanim prostorijama 23 i po časa dnevno, gde neki od njih spavaju na podu. U nekim ustanovama stranci nemaju pristup zajedničkim prostorijama, već ceo dan provode u prostorijama u kojima i spavaju. Takođe, uskraćuje im se pravo na boravak na otvorenom u trajanju od jednog časa dnevno.²¹⁹

²⁰⁹ Više informacija: web prezentacija Komesarijata za izbeglice Republike Srbije

<http://www.kirs.gov.rs/articles/centri.php?lang=SER>.

²¹⁰ Podaci ne obuhvataju okružne zatvore u Vranju i Beogradu. Više: Grupa 484, Izazovi prisilnih migracija, 2013. godina, str. 18. i 23.

²¹¹ Više: Migracioni profil Republike Srbije za 2011. godinu, str. 15-16.

http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2011.pdf.

²¹² Komesarijat za izbeglice i migracije, Stav građana prema izbeglicama, interno raseljenim licima i tražiocima azila, oktobar 2012. godina, str. 10-11.

²¹³ Migracioni profil Republike Srbije za 2011. godinu, str. 73.

http://www.kirs.gov.rs/docs/migracije/Migracioni_profil_Republike_Srbije_za_2011.pdf.

²¹⁴ Isto, str. 52.

²¹⁵ Upređi: Presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P. 56984/2010 po tužbi udruženja građana Praksis, protiv gradske Uprave Novog Sada - gradska Uprava Novog Sada otvoreno je diskriminatorski postupala prema pripadniku romske manjine, odbacujući njegov zahtev sa obrazloženjem: "poznavajući trenutnu situaciju u Novom Sadu, sa sve većim prilivom lica romske nacionalnosti, i činjenicu da sve veći broj istih tvrdi za sebe ili svoju decu da su rođeni u Novom Sadu, smatramo da brzoplet, neoprezan i neozbiljan pristup rešavanju zahteva za čije rešavanje nismo nadležni, može izazvati masovnu pojavu sličnih zahteva".

²¹⁶ Zakon o matičnim knjigama "Službeni glasnik RS", broj 20/09, član 6, Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga "Službeni glasnik RS", br. 109/09, 4/10 - ispravka, 10/10, 25/11 i 5/13.

²¹⁷ Problemi vezani za sprovođenje ovih postupaka tiču se pre svega dužine njihovog trajanja. Tako, ovi postupci u proseku traju između jednog i šest meseci, a u pojedinim slučajevima čak i duže. Pored toga,

praksa organa nadležnih za postupanje je neujednačena, pa se tako u zavisnosti od organa kom se podnosi zahtev, u postupku obnove upisa zahtevaju različiti dokazi. Tako će, recimo, pojedini organi u nedostatku traženih prihvatiti dokaze kojima stranka raspolaže i npr. na osnovu starog izvoda iz matične knjige rođenih ili lične karte obnoviti upis i u matičnu knjigu rođenih i u knjigu državljana, dok će drugi na osnovu istih dokaza obnoviti samo upis u matičnu knjigu rođenih. Na kraju, organi uprave nadležni za vođenje postupaka obnove upisa neretko upućuju na sud stranke koje ne raspolažu onim dokazima koje taj organ zahteva - što dodatno produžava trajanje postupka. Pozitivna promena načinjena je u tome što sada nadležni organi poštuju svoju zakonsku obavezu da prime svaki zahtev koji im se podnosi, bez obzira na to da li je taj zahtev potkrepljen adekvatnim i dovoljnim brojem dokaza ili ne. Ovakav pozitivni pomak rezultat je dugogodišnjeg podsećanja postupajućih organa na obavezu poštovanja zakona i njegove dosledne primene, od strane nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih i građanskih prava, Zaštitnika građana, pa i samog nadležnog Ministarstva. Izvor: Udruženje građana "Praksis".

²¹⁸ Komesarijat za izbeglice i migracije, Ispitivanje stavova građana prema tražiocima azila, oktobar 2012, str. 5.

²¹⁹ Jovana Zorić, Beogradski centar za ljudska prava, informacije prikupljene kroz monitoring posete ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, 2012. godina.

4.8.3. Opšti cilj

Kroz zakonodavne reforme i punu primenu postojećih propisa omogućiti jednak pristup pravima izbeglicama, interno raseljenim licima, povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji, tražiocima azila i drugim migrantskim zajednicama u skladu sa međunarodnim i regionalnim standardima i preduzimati mere za eliminaciju svih oblika diskriminatorne prakse, a posebno povećati stepen prihvaćenosti izbeglica, interno raseljenih lica i drugih migrantskih grupa u opštoj populaciji, kroz senzibilizaciju lokalne zajednice za socijalne, kulturne i verske specifičnosti ovih osetljivih grupa.

4.8.4. Mere

- 1) Unaprediti sprovođenje međunarodnih ugovora koje je Republika Srbija ratifikovala a koje se odnosi na izbeglice, interno raseljena lica druge osetljive migrantske grupe i obezbediti uslove za ostvarivanje zahteva koje proizilaze iz Međunarodne konvencije o pravima svih radnika migranata i članova njihove porodice, kako bi se u budućnosti, stekli uslovi za njenu ratifikaciju;
- 2) Pripremiti predlog izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, kojim bi se kao poseban slučaj diskriminacije predvidela diskriminacija izbeglica, tražilaca azila odnosno lica koja uživaju neki od zakonom predviđenih vidova međunarodne zaštite i interno raseljenih lica;
- 3) Unapređivati postojeći zakonodavni okvir sprečavanja diskriminacije ove grupe lica kao i drugih zakona kojima se unapređuje njihov položaj, shodno potrebama utvrđenih u praksi i usvojiti neophodne podzakonske akte;
- 4) Obezbediti primenu i nadgledati sprovođenje usvojenog Zakona o dopunama zakona o vanparničnom postupku i Zakona o prebivalištu i boravištu građana i olakšati dobijanje ličnih isprava interno raseljenim licima i povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji, radi postizanja pune jednakosti u pravima sa drugim građanima Republike Srbije i rešiti izvestan broj slučajeva "pravno nevidljivih" interno raseljenih lica, među kojima je najveći broj pripadnika romske nacionalnosti;
- 5) Usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, kojim bi se udruženjima omogućilo da kao pružaoci pravne pomoći izbeglicama, interno raseljenim licima, tražiocima azila i drugim osetljivim migrantskim grupama;
- 6) Pratiti realizaciju postojeće Strategije i drugih strateških dokumenata koja se odnose na položaj ove osetljive društvene grupe, vršiti redovne evaluacije njihov sprovođenja i obezbediti njihovu punu primenu;
- 7) Suzbijati diskriminatorne prakse izbeglicama, interno raseljenim licima, prema osobama sa invaliditetom u svim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije prema ovoj grupi lica sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana, Pokrajinski ombudsman i udruženja građana, radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;
- 8) Omogućiti izbeglicama istovetan tretman sa tražiocima azila u pogledu ostvarivanja prava na socijalnu novčanu pomoć do ostvarenja povratka u zemlju svog porekla;

9) Ubrzati procedure utvrđivanja izbegličkog statusa i sistemski rešiti problem smeštaja tražilaca azila, kroz izgradnju dodatnih kapaciteta i preventivno i represivno delovati i sprečiti govor mržnje i akte nasilja ili pretnji nasiljem prema azilantima;

10) Povećati vidljivost i izbeglica, interno raseljenih lica, tražilaca azila i drugih migranata, povećati informisanost javnosti o specifičnosti njihovog položaja i obezbediti edukaciju medijskih poslanika o načinu izveštavanja i prenošenju informacija o tražiocima azila i drugih migrantskih grupa;

11) Ilegalnim migrantima obezbediti uslove izdržavanja kazne zatvora (materijalne uslove, zdravstvenu zaštitu, boravak na otvorenom prostoru, komunikaciju sa zatvorskim osobljem itd.) jednake onima koji uživaju državljanima Republike Srbije;

12) Posebnu pažnju obratiti na sprečavanje diskriminacije višestruko diskriminiranih grupa izbeglica, interno raseljenih lica i migranata, a posebno starih, dece, osoba sa invaliditetom, žrtava nasilja, i dr.

4.8.5. Posebni ciljevi

4.8.5.1. Rad i zapošljavanje

Obezbediti uslove za sprečavanje diskriminacije izbeglica i interno raseljenih lica u oblasti rada i zapošljavanja, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, naročito u pogledu sprečavanja različitog tretmana u odnosu na druge zaposlene lica usled njihovog ličnog svojstva. Kako podaci o radu i zapošljavanju izbeglica i interno raseljenih lica pokazuju da je broj nezaposlenih iz ove društvene grupe veliki, iako je obrazovna struktura izbeglih lica iznad proseka, potrebno je pristupiti rešavanju ovog problema sistemski i odgovorno, kroz aktivnu i realnu implementaciju postojećih programa. Izmeniti odredbe člana 5. Pravilnika o radnoj knjižici i omogućiti dobijanje radne knjižice shodno boravištu. Obezbediti prijavljivanje izbeglica i interno raseljenih lica Nacionalnoj službi za zapošljavanje i obezbediti edukaciju i informisanost o tome. Bespovratnim sredstvima i subvencionisanim kreditima podsticati samozapošljavanje, osnivanje raznih zadruga i socijalnih preduzeća, poljoprivrednih gazdinstava, kućnih radinosti, malih proizvodnih pogona i sl. Neophodno je u lokalne planove za zapošljavanje uključiti i migrante. Informisati poslodavce o pravima izbeglica i interno raseljenih lica na rad, zapošljavanje i jednak tretman i o kaznama za diskriminaciju na radnom mestu. Obezbediti da se predlozi ili preporuke udruženja izbeglica i interno raseljenih lica u najvećoj meri uvažavaju na svim nivoima vlasti.

4.8.5.2. Stanovanje

Podsticati pored stanovanja u socijalno zaštićenim uslovima i druge vidove stanovanja za izbeglice i interno raseljena lica (socijalno stanovanje u zakup ili vlasništvo), čime bi se postigao veći stepen pristupa pravu na adekvatno stanovanje ovih ugroženih kategorija.

4.8.5.3. Pomoć, programi i projekti

U saradnji sa međunarodnim organizacijama i udruženjima obezbediti dodatna sredstva za unapređenje pristupa pravima pod jednakim uslovima za izbeglice, interno raseljena lica, tražioce azila, povratnike po osnovu sporazuma o readmisiji. Ovako prikupljena sredstva usmeriti na programe kojima se ove osetljive grupe osnažuju za pristup ekonomskim i socijalnim pravima. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti programima koji podstiču interkulturalni dijalog, edukaciji državnih službenika o diskriminaciji i mehanizmima za njeno prepoznavanje i eliminisanje, inkluziju osetljivih grupa kroz pristup obrazovnim kursovima, učenju jezika i slično.

4.9. Diskriminacija na verskoj osnovi

4.9.1. Pravni okvir

Veroispovest je u međunarodnim aktima jedan od zabranjenih osnova razlikovanja u pogledu posedovanja i obima prava. U tom smislu, može se istaći da je, osim proklamovanja i zaštite, sloboda veroispovesti dodatno zagarantovana zabranom diskriminacije na osnovu veroispovesti koju predviđaju svi relevantni međunarodni akti.

Univerzalna deklaracija u članu 2. predviđa da svakome pripadaju sva prava i slobode proglašene u toj Deklaraciji bez ikakvih razlika, između ostalog, u pogledu veroispovesti. Članom 2. stav 1. Međunarodnog

pakta o građanskim i političkim pravima predviđeno je da se države članice Pakta obavezuju da poštuju i garantuju svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost, prava priznata Paktom bez obzira na veru, dok je članom 4. zabranjena diskriminacija na osnovu religije i u vanrednim situacijama (situacijama opšte opasnosti koje ugrožavaju opstanak nacije). Štaviše, prema članu 24. stav 1. Pakta, svako dete, bez diskriminacije zasnovane, između ostalog, na veri, ima pravo da mu njegova porodica, društvo i država ukazuju zaštitu koju zahteva njegov status maloletnika. Članom 27. je dodatno predviđeno da lica koja pripadaju verskim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, zajedno sa drugim članovima svoje grupe, svoj posebni kulturni život, da ispoljavaju i upražnjavaju svoju sopstvenu veru ili da se služe svojim jezikom. U članu 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izričito se pominju verska uverenja kao primer zabranjenog osnova za diskriminatorno postupanje: Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Zabrana diskriminacije predviđena članom 14. očigledno je ograničena, budući da važi samo za "prava i slobode" predviđene u Evropskoj konvenciji. Važno je, međutim, naglasiti da se Protokolom broj 12 uz Konvenciju uspostavlja jedna opštija zabrana diskriminacije, jer se predviđa da će se svako pravo koje zakon predviđa ostvarivati bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je npr. veroispovest. Samim tim Protokol broj 12 obezbeđuje dodatnu zaštitu od diskriminatornog postupanja u državama koje su ratifikovale ovaj ugovor. Članom 21. stav 1. Povelje osnovnih prava Evropske unije predviđeno je da će svaka diskriminacija, između ostalog na osnovu religije i uverenja, biti zabranjena.

Ustav Republike Srbije predviđa u članu 11. da je Republika Srbija svetovna država u kojoj su crkve i verske zajednice odvojene od države i da se nijedna religija ne može uspostaviti kao državna ili obavezna. U članu 21. Ustav zabranjuje diskriminaciju. Taj član predviđa da su pred Ustavom i zakonom svi su jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije i da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, između ostalog, naročito po osnovu veroispovesti. Slobodu misli, savesti, uverenja i veroispovesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru kao i odsustvo obaveze o izjašnjavanju o svojim verskim i drugim uverenjima Ustav je zajemčio članom 43. Isti član propisuje i da je svako slobodan da ispoljava svoju veru ili ubeđenje veroispovedanja, obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, kao i da privatno ili javno iznese svoja verska uverenja. Prema stavu 3. ovog člana Ustava, ta sloboda se može ograničiti zakonom, samo ako je to neophodno u demokratskom društvu, radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. Ustav takođe propisuje, u članu 44. stav 1. da su crkve i verske zajednice u Republici Srbiji ravnopravne i odvojene od države, kao i da je ustavna obaveza države da podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana (član 48). Svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti je prema članu 49. Ustava zabranjeno i kažnjivo.

Prema članu 18. Zakona o zabrani diskriminacije, diskriminacija u oblasti slobode veroispovesti postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja. Ovaj vid zabrane diskriminacije Zakon vezuje za slučajeve kada se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vere ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese ili postupi shodno svojim uverenjima. Ova garancija jednakosti odnosi se dakle, kako na pojedince, takao i na grupe lica, što obuhvata i verske organizacije.

Osnovni zakon koji reguliše pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji je Zakon o crkvama i verskim zajednicama.²²⁰ U članu 2. koji određuje zabranu diskriminacije, Zakon propisuje da niko ne sme da bude podvrgnut prinudi koja bi mogla da ugrozi slobodu veroispovesti, niti sme da bude prisiljen da se izjasni o svojoj veroispovesti i verskim uverenjima ili njihovom nepostojanju. U stavu 2. istog člana, Zakon određuje da niko ne može da bude uznemiravan, diskriminisan, ili privilegovan zbog svojih verskih uverenja, pripadanja ili nepripadanja verskoj zajednici, učestvovanja ili neučestvovanja u bogoslužjenju i verskim obredima i korišćenja, ili nekorišćenja zajamčenih verskih sloboda i prava. Zakon uređuje ograničenja ispoljavanja verske slobode, autonomiju, registraciju, imovinu i finansiranje, kao i bogoslužbeno, obrazovno i kulturno delatnost crkava i verskih zajednica. Zakonom su definisani subjekti verske slobode u smislu tog zakona, a to su: tradicionalne crkve i verske zajednice, konfesionalne zajednice i druge verske organizacije. Tradicionalne crkve i verske zajednice su one koje u Srbiji imaju viševjekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet stečen na osnovu posebnih zakona, a u njih je Zakon ubrojao Srpsku pravoslavnu crkvu, Rimokatoličku crkvu, Slovačku evangeličku crkvu a.v., Reformatsku hrišćansku crkvu, Evangeličku hrišćansku crkvu a.v. Islamsku zajednicu i i Jevrejsku versku zajednicu. Konfesionalne zajednice su sve one crkve i verske organizacije čiji

pravni status je bio regulisan prijavom u skladu sa zakonima koji su važili u socijalističkoj Jugoslaviji. Druge verske organizacije koje Zakon spominje su očigledno one koje se mogu označiti kao novoformirane. Registar crkava i verskih zajednica vodi ministarstvo nadležno za poslove vera (u doba izrade Strategije - Ministarstvo pravde i državne uprave), a uslovi za upis i postupak upisa u registar regulisani su Zakonom o crkvama i verskim zajednicama, Zakonom o opštem upravnom postupku i Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica.

²²⁰ *Uporedi: Zakon o crkvama i verskim zajednicama "Službeni glasnik RS", broj 36/06.*

4.9.2. Opis stanja

4.9.2.1. Kritike, karakter i efekti Zakona o crkvama i verskim zajednicama

Narodna skupština usvojila je Zakon o crkvama i verskim zajednicama 20. aprila 2006. godine. Zakon je stupio na snagu 5. maja 2006. godine. Razlog za donošenje Zakona o crkvama i verskim zajednicama sadržan je u činjenici da u pravnom poretku Republike Srbije, počevši od 1993. godine do donošenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama, nije bilo opšteg pravnog akta koji je regulisao pravni položaj crkava i verskih zajednica i odnose između države i crkve. Godine 1993. prestalo je važenje nekadašnjeg Zakona o pravnom položaju verskih zajednica SR Srbije iz 1977. godine, odnosno on je stavljen van snage. Tim Zakonom bilo je predviđeno da su građani koji osnivaju versku zajednicu dužni da opštinskom organu uprave nadležnom za unutrašnje poslove podnesu prijavu o osnivanju u roku od 30 dana. Sličan sistem predviđao je i Zakon o pravnom položaju verskih zajednica koji je u nekadašnjoj Jugoslaviji donesen 1953. godine na saveznom nivou. Karakteristika oba zakona koji su doneseni tokom socijalističkog perioda bila je da nisu vođeni centralni registri prijavljenih verskih organizacija. Inače, pravni položaj verskih zajednica uopšte nije bio regulisan u periodu od 1945. do 1953. godine. Stavljanjem van snage 1993. godine Zakona iz 1977. godine nije bio rešen prelazni pravni režim, tako da su se država i crkve i verske zajednice, do donošenja Zakona o crkvama i verskim zajednicama 2006. godine, u pravnom poretku susretale sa nizom nerešenih odnosa i otvorenih pitanja. Izvan pravne regulative ostala su značajna pitanja: od pitanja pravnog položaja crkava i verskih zajednica, statusa njihove imovine, načina finansiranja, prava sveštenika, pitanja verskog obrazovanja, do pitanja osnivanja i registrovanja verskih organizacija. Donošenjem Zakona o crkvama i verskim zajednicama na sveobuhvatan način uređen je pravni položaj crkava i verskih zajednica u pravnom poretku Republike Srbije, kao i odnosi između države i crkava i verskih zajednica.

Zakon je pošao od modela registracije crkava i verskih zajednica u posebnom upravnom postupku, ali je predvideo različite načine sticanja pravnog subjektiviteta crkava i verskih zajednica. Naime, prema rešenjima sadržanim u zakonu, tradicionalnim crkvama i verskim zajednicama koje zakon određuje kao one koje imaju viševjekovni istorijski kontinuitet i čiji je pravni subjektivitet u prošlosti bio regulisan posebnim zakonima, na osnovu samog zakona, priznat je pravni subjektivitet, tako da one ne podnose zahtev za registraciju, dok ostale verske organizacije za upis u registar podnose zahtev. Zakon o crkvama i verskim zajednicama u članu 18. stav 1. propisuje da se za upis u Registar crkava i verskih zajednica Ministarstvu podnosi prijava koja sadrži naziv crkve ili verske zajednice, adresu sedišta crkve ili verske zajednice i ime, prezime i svojstvo lica ovlašćenog da predstavlja i zastupa crkvu ili versku zajednicu. Prema članu 18. stav 2. Zakona o crkvama i verskim zajednicama Republike Srbije, verske organizacije, osim tradicionalnih, za upis u Registar podnose Ministarstvu zahtev koji sadrži odluku o osnivanju verske organizacije sa imenima, prezimenima, brojevima identifikacionih dokumenata i potpisima osnivača od najmanje 0,001% punoletnih državljana Republike Srbije koji imaju prebivalište u Republici Srbiji prema poslednjem zvaničnom popisu stanovništva ili stranih državljana sa stalnim boravkom na teritoriji Republike Srbije, statut ili drugi dokument verske organizacije koji, između ostalog, sadrži opis organizacione strukture, način upravljanja i prava i obaveze članova, prikaz osnova verskog učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije, kao i podatke o stalnim izvorima prihoda verske organizacije. Na osnovu izloženih odredbi Zakona, jasno je da se u postupku registracije pravi razlika između tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i ostalih crkava, verskih zajednica i verskih organizacija, sa druge strane.

Zbog takvog pristupa deo domaće političke i kulturne javnosti stajao je na stanovištu da Zakon nije pravedan prema svim crkvama i verskim zajednicama, da je diskriminatorski i da nedovoljno štiti i afirmiše individualne verske slobode. Na osnovu inicijativa koje su sadržavale sličnu argumentaciju, Ustavni sud je pokrenuo postupak ocene ustavnosti Zakona o crkvama i verskim zajednicama.

Ustavni sud je u svojoj Odluci od 7. februara 2013. godine²²¹, između ostalog, odlučio i u pogledu osnovnog pitanja postupka - Da li se zakonskom podelom na tradicionalne crkve i verske zajednice, sa jedne, te

konfesionalne verske organizacije, sa druge strane, povređuje načelo ravnopravnosti crkava i verskih organizacija iz člana 44. Ustava i ustavna garancija o zabrani diskriminacije iz člana 21. Ustava, odnosno da li razlike koje u postupku registracije dovode do povrede načela jednakosti i povrede prava na jednaku zakonsku zaštitu iz člana 21. Ustava. Sud je konstatovao da se tradicionalne crkve i verske zajednice, sa jedne strane, i sve ostale verske organizacije, sa druge strane, ne nalaze u formalno analognim situacijama kada pokušavaju da se registruju. Do takvog zaključka Sud je došao na osnovu stava da "razlika prilikom registracije tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne strane, i svih ostalih verskih organizacija, sa druge strane, prema osporenim odredbama člana 18. Zakona, postoji u pogledu pružanja dokaza u postupku registracije u odnosu na tradicionalne crkve i verske zajednice i u odnosu na "skorašnje" verske zajednice koje nisu predviđene članom 10. Zakona". Brižljivo analizirajući razlike u postupku registracije, kako između subjekata verske slobode i udruženja građana, tako i između samih verskih organizacija, Ustavni sud je najpre zaključio da "crkva i verska zajednica koja se *ex lege* upisuje u Registar, odnosno verska organizacija koja na ovaj način stiče pravni subjektivitet, dostavljanjem dokaza koje je Zakon propisao u članu 18. stav 2. Zakona, zapravo podnose iste dokaze koje podnosi i udruženje u svakoj drugoj oblasti udruživanja, a zarad toga da dokaže kakva je organizacija, odnosno da jeste verska organizacija a ne neka druga organizacija", a zatim je, upravo polazeći od ključnog elementa postupka registracije, a reč je o dokazivanju da je jedno udruživanje ljudi po svojoj prirodi versko, stao na stanovište da nejednak tretman tradicionalnih i netradicionalnih crkava i verskih zajednica, odnosno različiti pravni režim prilikom upisa u Registar, ne dovodi do nepovoljnije pozicije netradicionalnih crkava i verskih zajednica prilikom registracije. Naime, Sud je smatrao da se "i u odnosu na te crkve i verske zajednice postavljaju isti uslovi koje moraju ispuniti i tradicionalne crkve i verske zajednice", a da je "razlika samo što su tradicionalne crkve i verske zajednice taj uslov ispunile u prošlosti, zbog čega im je posebnim zakonima i bio priznat pravni status."

Dakle, Ustavni sud Republike Srbije stao je na stanovište da razlikovanje između tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i ostalih crkava i verskih zajednica, odnosno verskih organizacija, sa druge strane, nije diskriminatorsno. Sud u svojoj Odluci jasno "konstatuje da zabrana diskriminacije ne znači da je svako pravno razlikovanje među pojedincima i kolektivitetima nedozvoljeno", te da su "određene razlike među pojedincima i grupama ljudi legitimne, a ponekad i nužne". Međutim, u svojoj Odluci Sud nije izveo nikakav zaključak u pitanju legitimnosti razlikovanja tradicionalnih crkava i verskih zajednica, sa jedne, i konfesionalnih zajednica, sa druge strane? Naime, ako je razlika između tradicionalnih crkava i verskih zajednica i ostalih verskih organizacija legitimna jer su tradicionalne crkve i verske zajednice u prošlosti ispunile uslov dokazivanja da su verske organizacije, onda se postavlja osnovano pitanje zašto se ne može stati na stanovište da su taj uslov u prošlosti ispunile i konfesionalne zajednice, tim pre što ih Zakon o crkvama i verskim zajednicama jasno u članu 16. određuje kao sve one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica ("Službeni list FNRJ", broj 22/53) i Zakonom o pravnom položaju verskih zajednica ("Službeni glasnik SRS", broj 44/77). Konfesionalne zajednice su na osnovu zakona koji su važili u socijalističkoj Jugoslaviji, a koji se navode u članu 16. Zakona o crkvama i verskim zajednicama, imale svojstvo pravnog lica koje su zadržale i nakon prestanka važenja zakona na osnovu kojih su ga stekle, tako da predviđanje registracije i konfesionalnih zajednica može da bude shvaćeno na način da konfesionalne zajednice dovodi u istu ravan sa novoosnovanim crkvama i verskim zajednicama, predviđajući zapravo ponovno osnivanje verskih zajednica koje već postoje.

4.9.2.2. Verska pripadnost i izuzeci od zabrane narušavanja jednakog postupanja

Jednako postupanje u nejednakim situacijama takođe predstavlja diskriminaciju i treba da bude tretirano strateškim dokumentom za borbu protiv diskriminacije. U vezi sa borbom protiv diskriminacije na verskoj osnovi posebno treba istaći da se u mnogim evropskim aktima verska pripadnost smatra dozvoljenim osnovom za izuzimanje iz opšte zabrane diskriminacije. Naime, Direktivom 2000/78/EC kojom se uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama, a koja, prema članu 1. ima za svrhu da propiše opšte okvire za borbu protiv diskriminacije, između ostalog, po osnovu religije u pogledu zapošljavanja i profesija, predviđen je značajan broj izuzetaka, od opšte zabrane diskriminacije. U tom smislu treba istaći da ova Direktiva predviđa mogućnost da države članice Evropske unije mogu da propišu da postupanje koje se zasniva na nekoj karakteristici povezanoj sa osnovama na kojima je diskriminacija zabranjena, neće predstavljati diskriminaciju ako, iz razloga prirode određenih profesionalnih delatnosti ili konteksta u kojem se obavljaju, takve karakteristike predstavljaju istinski i odlučujući profesionalni zahtev, pod uslovom da je cilj legitiman i zahtev opravdan. U smislu profesionalnih zahteva, Direktiva izričito predviđa da države članice mogu, u slučaju profesionalne delatnosti u crkvama i drugim javnim ili privatnim organizacijama čiji je sistem vrednosti zasnovan na religiji, predvideti da razlika koja je zasnovana na religiji nekog lica neće predstavljati diskriminaciju kada religija predstavljaju istinski, legitiman i opravdan profesionalni zahtev. Razlika u tretmanu biće primenjena, prema odredbama Direktive, uzimajući u obzir odredbe i načela ustava država članica, kao i opštih principa komunitarnog prava, i neće opravdati diskriminaciju na drugim osnovama. Otvoreno je pitanje

da li bi se u važećem zakonodavnom okviru u Republici Srbiji koji je široko postavljen, propisivanje uslova određene verske pripadnosti, u slučaju profesionalne delatnosti u crkvama i drugim javnim ili privatnim organizacijama čiji je sistem vrednosti zasnovan na religiji, smatralo diskriminacijom što je uostalom i prouzrokovalo jednu legitimnu primedbu crkava i verskih zajednica prilikom donošenja Zakona o zabrani diskriminacije.²²² Zakon o zabrani diskriminacije propisuje u članu 18. stav 2. izuzetak od opšte zabrane diskriminacije, ali samo za postupanje sveštenika, odnosno verskih službenika koje je u skladu sa verskom doktrinom, uverenjima ili ciljevima crkava i verskih zajednica upisanih u registar verskih zajednica, u skladu sa posebnim zakonom kojim se uređuje sloboda veroispovesti i status crkava i verskih zajednica, dakle ne i za postupanje samih crkava i verskih zajednica, ili drugih javnih ili privatnim organizacijama čiji je sistem vrednosti zasnovan na religiji.

4.9.2.3. Napadi na objekte verskih zajednica i govor mržnje

Slučajevi napada na objekte crkava i drugih verskih zajednica, govora mržnje prema pripadnicima verskih zajednica i različiti oblici uznemiravanja i ponižavajućeg postupanja, koji sami po sebi predstavljaju posebne oblike diskriminacije, još uvek su sporadično prisutni prema pripadnicima pojedinih religijskih zajednica, njihovim verskim spomenicima i obeležjima. Tolerancija građana prema jednom broju uglavnom po članstvu manjih verskih organizacija, još uvek nije visoka, naročito kada je reč o javnom izražavanju verske posebnosti njihovih članova.

Krivična dela, prekršaji i ostali događaji izvršeni na štetu verskih objekata mogu da budu a) oni u kojima je motiv pribavljanje protivpravne imovinske koristi i b) oni koji po načinu izvršenja i sredine u kojoj su načinjeni ukazuju na versku netolerantnost kao verovatan motiv. Statistika pokazuje da je najveći broj svih događaja izvršenih na štetu verskih objekata, poslednjih godina bio motivisan pribavljanjem protivpravne imovinske koristi (u 2007. godini - 79,6%, u 2008. godini - 64,8%, u 2009. godini - 74,8%, u 2010. godini - 77,9%, u 2011. godini - 78,5% i od 1. januara do 1. marta 2012. godine - 87,8% od ukupnog broja događaja), s obzirom na to da se u verskim objektima uglavnom oduzima novac od priloga vernika, sakralni predmeti, bakarni oluci, ali i predmeti od kulturno-istorijskog i religijskog značaja. Osim toga, zabeleženi su i događaji izvršeni na verskim objektima, koji se zbog načina izvršenja (razbijanjem stakala i ispisivanjem grafita uvredljive sadržine na verskim objektima) i sredine u kojoj su izvršeni, mogu staviti u kontekst verske netolerancije. Statistički podaci ukazuju na smanjenje takvih incidenata (u 2007. godini - 83 ili 20,4% od događaja na verskim objektima u toj godini; u 2008. godini - 81 ili 21,6%; u 2009. godini - 54 ili 11,6%; u 2010. godini - 51 ili 12,1%, u 2011. godini 47 ili 9,7%, i od 1. januara do 1. marta 2012. - četiri ili 5,4%).

U strukturi dela koja imaju obeležja ispoljavanja verske netolerancije može se uočiti sledeća statistika. Hrišćanska adventistička crkva je 2007. godine bila meta bahatih i netolerantnih pojedinaca u 16 slučajeva koji su se manifestovali kao oštećenja na objektima ove verske zajednice. U 2008. godini je došlo do smanjenja ispoljavanja netolerancije prema ovoj verskoj zajednici, s obzirom na to da je prijavljeno 10 oštećenja na njihovim objektima; u 2009. godini, evidentirano je devet slučajeva; u 2010. godini - 10 slučajeva i u 2011. godini - 11 slučajeva. U prva dva meseca 2012. godine, nije bilo evidentiranih slučajeva ispoljavanja verske netolerancije na štetu Hrišćansko adventističke crkve.

U kontekst verske netolerancije mogu se staviti i oštećenja na Rimokatoličkoj crkvi (10 - u 2007. godini, 13 - u 2008. godine, devet - u 2009. godini, osam - u 2010. godini, pet - u 2011. godini i od 1. januara do 1. marta 2012. godine - dva); na Srpskoj pravoslavnoj crkvi (10 - u 2007. godini, dva - u 2008. godini, četiri - u 2009. godini, i u 2010. i 2011. godini - po jedan; na objektima verske zajednice Jehovini svedoci (po osam - u 2007. i 2008. godini, sedam - u 2009. godini, devet - u 2010. godini, pet u 2011. godini i jedan u periodu od 1. januara do 1. marta 2012. godine); na Crkvi Isusa Hrista, svetaca poslednjih dana (po dva - u 2007. i 2009. godini, sedam - u 2008. godini, tri - u 2010. godini i jedan u 2011. godini); na objektima Islamske verske zajednice (jedan - u 2007. godini, četiri - u 2008. godini, tri - u 2009. godini, dva - u 2010. godini i pet - u 2011. godini); na objektima Jevrejske verske zajednice (po dva - u 2008, 2010. i 2011. godini i jedan u periodu od 1. januara do 1. marta 2012. godine) itd. Osim oštećenja objekata, u periodu od 2007. godine do marta 2012. godine registrovan i određeni broj drugih slučajeva incidenata protiv Jevrejske zajednice i njenih pripadnika - tri anonimne pretnje; 23 slučaja ispisivanja parola kojima se vređa dostojanstvo jevrejskog naroda i tri slučaja oštećenja jevrejskog groblja.²²³

²²¹ "Službeni glasnik RS", broj 23/13.

²²² Primera radi da li bi crkava koja raspiše javni konkurs za prijem u radni odnos direktora sopstvenog muzeja, a u kome je predviđeno da može da bude primljen isključivo vernik te crkve, odgovarala za diskriminaciju? Prema članu 4. stav 2. Direktive 2000/78 takvo postupanje ulazilo bi u okvire profesionalnih zahteva koji ne

predstavljaju diskriminaciju, dok bi u Republici Srbiji, prema Zakonu bilo veoma diskutabilno.

²²³ Svi podaci prema Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina - http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/treci_izvestaj_o_sprovođenju_okvirne_konvencije_srp.pdf.

4.9.3. Opšti cilj

Sprečavati mogućnost kršenja zabrane diskriminacije na verskoj osnovi unapređenjem pravnog okvira i delotvornim sprovođenjem propisa; afirmisanje verske tolerancije, između ostalog preduzimanjem mera za unapređenje poštovanja, razumevanja i saradnje između crkava i verskih zajednica i lica koja pripadaju različitim veroispovestima, a naročito podsticanjem međuveruskog dijaloga.

4.9.4. Mere

- 1) Harmonizovati postojeći pravni okvir zabrane diskriminacije sa standardima sadržanim u direktivama Evropske unije, naročito u direktivi 2000/78;
- 2) Izvršiti zakonodavne reforme (ili autentično tumačenje Zakona) u pogledu upisa crkava i verskih zajednica u Registar crkava i verskih zajednica kojima bi se omogućio kontinuitet priznatog pravnog subjektiviteta ne samo tradicionalnih, već i konfesionalnih verskih zajednica;
- 3) Kontinuirano preduzimati aktivne mere za sprečavanje širenja govora mržnje prema pripadnicima verskih zajednica i za unapređivanje javne bezbednosti njihovih pripadnika, imovine i verskih obeležja, što svakako obuhvata, ali se ne svodi samo na preduzimanje mera za unapređenje stepena tolerancije građana prema verskim zajednicama i njihovim pripadnicima.

4.9.5. Posebni ciljevi

4.9.5.1. Osiguranje jednakog tretmana crkava i verskih zajednica

U cilju osiguranja jednakog tretmana crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji, omogućiti kontinuitet priznatog pravnog subjektiviteta ne samo tradicionalnih, već i konfesionalnih verskih zajednica čiji je pravni status bio regulisan prijavom, u skladu sa ranije važećim zakonima.

4.9.5.2. Bezbednost

Kontinuirano sprečavati uništavanje imovine, objekata i verskih obeležja verskih zajednica, a počiniocima takvih dela pronalaziti i adekvatno kažnjavati.

4.9.5.3. Afirmisanje tolerancije i dijaloga

Unapređivati dijalog između crkava i verskih zajednica i stepen tolerancije građana prema verskim zajednicama i njihovim pripadnicima.

4.10. Diskriminacija lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije

4.10.1. Pravni okvir

Fizičko i mentalno zdravstveno stanje je, oduvek, jedan od osnova po kome se prave neopravdane razlike između ljudi. Uzrok diskriminacije su najčešće strah od pojedinih bolesti i stigmatizacija lica koja od njih boluju. U prethodnih nekoliko decenija diskriminaciji lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje naročito je doprinela epidemija HIV infekcije, koja je otvorila brojna osetljiva pitanja usklađivanja potrebe za efikasnim merama suzbijanja bolesti i zaštite javnog zdravlja, i jednako važne potrebe poštovanja ljudskih prava. Veliki broj fizičkih i mentalnih bolesti ima izrazite socijalne implikacije, a posledice ovih bolesti ne ograničavaju se samo na lica koja su njima neposredno pogođena već je ugroženo čitavo socijalno okruženje u kojem bolesnik živi: porodica, oni koji vode brigu o njemu, profesionalna i radna sredina i druga lica sa kojima stupa u društvene kontakte povodom učešća u formalnim i neformalnim društvenim grupama, kulturnim, verskim, obrazovnim, rekreativnim ili sportskim aktivnostima.

Opšte odredbe o zabrani diskriminacije kao osnov podrazumevaju i zdravstveno stanje. Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija odredila je 1996. godine da se u klasičnoj definiciji zabrane diskriminacije, izraz "ili po drugom osnovu", kojim se pravno određuje da je diskriminacija zabranjena po bilo kom ličnom svojstvu, odnosi i na zdravstveno stanje, uključujući i HIV/AIDS.²²⁴ Pravni sistem Republike Srbije je, pored opštih ustavnih odredbi o zabrani diskriminacije, u Zakonu o zabrani diskriminacije²²⁵ izričito prepoznao slučaj diskriminacije s obzirom na zdravstveno stanje, i to u odnosu na sva lica i kao jedan od posebno zabranjenih osnova diskriminacije dece.

Pored odredbi koje zabranjuju diskriminaciju, ostala prava i obaveze obolelih u Republici Srbiji nisu sistematski uređena već se nalaze u brojnim zakonskim aktima. Zakon o zdravstvenoj zaštiti²²⁶ reguliše prava i obaveze pacijenata prilikom korišćenja usluga zdravstvene zaštite; Zakon o zdravstvenom osiguranju²²⁷ uređuje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti²²⁸ uređuje postupanje u slučajevima širenja zaraznih infekcija; Krivični zakonik²²⁹ reguliše odgovornost u slučajevima ne postupanja prema obavezama zaštite javnog zdravlja i prenošenja HIV-a; Zakon o zaštiti podataka o ličnosti²³⁰ tretira podatke o zdravstvenom stanju lica kao naročito osetljive. Nekonzistentnost zakona i nedostatak regulatornih odredbi, u određenim slučajevima, može biti osnov za nejednako postupanje ili nepostojanje sankcija prilikom diskriminacije obolelih.

Posredni dokumenti koji su od značaja i za sprečavanje diskriminacije lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje su međunarodni ugovori i deklaracije koje je prihvatila Republika Srbija u okviru Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope i strategije usvojene od strane Vlade Republike Srbije, kao npr. Strategija o HIV infekciji i AIDS-u od 2011. do 2016. godine.²³¹

²²⁴ Rezolucija Komisije za ljudska prava UN-a, broj 1996/44.

²²⁵ Zakon o zabrani diskriminacije "Službeni glasnik RS", broj 22/09.

²²⁶ Zakon o zdravstvenoj zaštiti "Službeni glasnik RS", broj 107/05.

²²⁷ Zakon o zdravstvenom osiguranju "Službeni glasnik RS", br. 107/05, 109/05 - ispravka i 57/11.

²²⁸ Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, "Službeni glasnik RS", broj 125/04.

²²⁹ Krivični zakonik "Službeni glasnik RS", broj 85/05 i 72/09.

²³⁰ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti "Službeni glasnik RS", br. 97/08 i 104/09.

²³¹ Vlada, Strategija o HIV infekciji i AIDS-u od 2011. do 2016. godine "Službeni glasnik RS", broj 26/11.

4.10.2. Opis stanja

4.10.2.1 Položaj lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije

U Srbiji je prisutna diskriminacija lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje. Generisana je postojanjem duboko ukorenjenih predrasuda nastalih usled raznih strahova, nedostatka osnovnog znanja i pogrešno usvojenih informacija o načinima prenosa infekcija ili prirode bolesti. Pojavni oblici diskriminacije su brojni i utiču na socijalno isključivanje ovih lica, oni uključuju: uskraćivanje prava na primarno i sekundarno obrazovanje, gubitak posla i otežano zapošljavanje, odbijanje pružanja osnovne i hitne medicinske nege, medijske kampanje i senzacionalistička medijska otkrića kritičnih događaja sa učešćem lica koja žive sa bolestima, odbacivanje od strane porodice, izolacija u okviru obrazovnih ili zatvorskih i drugih ustanova, vređanje i omalovažavanje, prebijanje i fizičko maltretiranje lica koja žive sa bolestima.

4.10.2.2. Poštovanje pravnog okvira, potreba za njegovim daljim unapređivanjem i faktičko stanje u pojedinim oblastima

U sferi prava na obrazovanje, dešava se da se deca koja žive sa HIV-om, ili deca čiji su roditelji inficirani ovim virusom, oboleli od AIDS-a ili umrli od te bolesti, izoluju od strane školske uprave ili druge dece. Deca koja boluju od celijakije nemaju jednake mogućnosti za ishranu u školama, jer se u školskim kuhinjama ne sprema hrana bez glutena. U sferi radnih odnosa, dešavalo se da lice izgubi posao zbog svog zdravstvenog stanja koje nema direktne veze sa mogućnostima obavljanja posla, a bez prava na prekvalifikaciju ili drugo radno mesto, ili zbog toga što se prenela informacija o tome da je zaraženo nekom seksualno prenosivom infekcijom ili nekom drugom socijalno osetljivom bolešću. Zakon o radu zabranjuje diskriminaciju lica koje traže posao i zaposlenih s obzirom na zdravstveno stanje, ali su njegove široko postavljene odredbe o obavezama zaposlenih često tumačene od strane poslodavaca na štetu bolesnika.²³² U sferi zdravstvene zaštite najčešći primeri diskriminacije jesu odbijanje pružanja hitne medicinske pomoći, specijalističkih usluga ili nege licima koja žive sa заразним bolestima, ili mere koje vređaju ličnost i dostojanstvo obolelih kao npr. dezinfekcija cele prostorije nakon pregleda i intervencija, stavljanje dva para rukavica i hirurških maski i sl. Prisutno je i

nametanje raznih procedura u postupcima ostvarivanja zdravstvene i socijalne zaštite koje se uvode pod izgovorom zaštite javnog zdravlja ili uštede sredstava a u stvari stavljaju u neravnopravan i nepravedan položaj određena lica u vezi sa njihovim zdravstvenim stanjem. Kod lica na odsluženju kazne zatvora, registrovani su primeri izolacije onih koji imaju problema sa zdravstvenim stanjem od strane drugih zatvorenika, kao i uskraćivanje prava na neophodnu medicinsku negu. Takođe se dešavalo da lica zbog svog zdravstvenog stanja, na primer HIV pozitivnog statusa, budu maltretirana ili brutalno pretučena. Do sada nije doneta nijedna presuda u Republici Srbiji koja se odnosi na diskriminaciju s obzirom na zdravstveno stanje. Ova činjenica odlučujuće opredeljuje lica koja žive sa bolestima da kriju svoj status, oni ne odlaze redovno na medicinske kontrole i brzo gube dodir sa društvenim okruženjem.

U pravnom sistemu Republike Srbije nema posebnih mera za podsticanje ravnopravnosti osoba čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Ove mere su prema Zakonu o zabrani diskriminacije dozvoljene ako njihov cilj predstavlja popravljavanje položaja diskriminiranih grupa lica. Čini se da bi one, u ovom slučaju, trebalo da obuhvataju sledeće mere: obezbeđivanje ravnopravnosti pred državnim organima i institucijama; obezbeđivanje pristupa informacijama i to putem stvaranja informacionih centara za prevenciju, savetovanje i podršku licima koja žive sa bolestima, štampanje inforatora i distribuciju informacija o raznim bolestima u obrazovnim, zdravstvenim, kazneno-popravnim, vojnim i drugim ustanovama; obezbeđivanje ravnopravnosti u oblasti obrazovanja i vaspitanja; podsticanje zapošljavanja osoba sa određenim zdravstvenim poteškoćama i dr.

Problem lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije, postoji i u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Radi obezbeđivanja zaštićene sfere privatnosti za lica koja žive sa bolestima, posebno u smislu garantovanja slobode od neželjenog objavljivanja informacija da su oni inficirani i/ili oboleli, može se konstatovati da je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti na tragu osnovnih rešenja pre svega Konvencije Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka o ličnosti iz 1981. godine, ali je usklađen i sa rešenjima o zaštiti podataka o ličnosti Evropske unije, na prvom mestu Direktive EU 46/95. Međutim, svakako da u daljem normativnom razvoju oblasti zaštite podataka o ličnosti, naročito u mogućem zakonu o zaštiti prava pacijenata ili donošenjem posebnog zakona o HIV/AIDS-u, mora se voditi računa o jasnijem određenju šta ovaj poseban režim obrade, povodom ove grupe lica podrazumeva. Takođe potrebno je na osnovu Zakona o zaštiti podatka o ličnosti doneti posebnu uredbu o postupanju sa naročito osetljivim podacima o ličnosti.

Problem pravnog okvira povodom ove grupe lica u Republici Srbiji je primetan, jer ne samo da je izostao rad na donošenju jedinstvenog zakona o zaštiti prava pacijenata već su i posebna zakonska rešenja u pojedinim granama prava predlagana i donošena nezavisno jedna od drugih, bez uvida u celinu teme kojoj su posvećeni i bez uvažavanja najnovijih medicinskih dostignuća. Pravila u vezi sa pravima i obavezama obolelih lica ne mogu se naći u jedinstvenom zakonskom tekstu, već su nekonzistentno razbacana po pravnom sistemu. Zato je kvalitet pozitivnopravnih normi u vezi sa HIV/AIDS-om i drugim bolestima daleko ispod uporednopravnih standarda. Takođe, primetno je da pravne norme koje se odnose na ovu oblast, u velikom broju nisu sadržane u pravnim aktima najvišeg reda, dakle zakonima, već u brojnim podzakonskim aktima. Same usvojene strategije, kao i međunarodni dokumenti, još uvek se nedovoljno adekvatno implementiraju.

²³² Zakon o radu "Službeni glasnik RS", br. 24/05, 61/05 i 54/09, čl. 15. i 18.

4.10.3 Opšti cilj

Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema prema licima čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije, kroz zakonodavne i regulatorne reforme. Obezbeđivanje pune primene Zakona o zabrani diskriminacije u delu koji se odnosi na diskriminaciju prema zdravstvenom stanju. Praćenje i sprovođenje postojećih strategija koje mogu da dovedu do poštovanja ustavnih garancija zabrane diskriminacije. Menjanje javnih politika u određenim oblastima koje mogu da budu "izvor diskriminacije" i sprečavanje diskriminatorne prakse u odnosu na zdravstveno stanje u oblasti zaštite zdravlja, obrazovanja, rada, privatnog i porodičnog života, učestvovanja u javnom životu i u drugim oblastima. Obezbeđivanje uslova za poštovanje prava na privatnost lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje. Sprečavanje slučajeva fizičkog i psihičkog nasilja prema licima s obzirom na njihovo zdravstveno stanje. Podsticanje mehanizama sudske i institucionalne zaštite lica koja trpe diskriminaciju s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, kao i onih koji vode brigu o njima, u slučajevima neposredne i posredne diskriminacije i preduzimanje mera za podsticanje ravnopravnosti ovih lica.

4.10.4. Mere

- 1) Obezbediti primenu i sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije, i drugih zakona od značaja za ravnopravnost lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje;
- 2) U daljoj razradi pravnog okvira u ovoj oblasti, doneti poseban antidiskriminacioni zakon za lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, kojim će biti obuhvaćena antidiskriminatorska načela;
- 3) Izvršiti analizu podzakonskih akta koja mogu da budu osnov diskriminacije lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, naročito u oblasti zaštite zdravlja, socijalne zaštite, rada, obrazovanja, privatnog i porodičnog života, i dr i na osnovu dobijenih rezultata, unaprediti postojeći podzakonski okvir;
- 4) Analizirati konkretne slučajeve diskriminacije lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana, Pokrajinski ombudsman kao nezavisni i samostalni državni/pokrajinski organi kao i udruženja građana radi otklanjanja uzroka njihovog nastanka i posledica.
- 5) Otkrivati i ukidati potencijalne diskriminatorske prakse prema licima s obzirom na njihovo zdravstveno stanje (naročito prema licima koja žive sa HIV-om, licima inficiranim hepatitisom, licima sa teškim ili retkim bolestima i dr.) pri pružanju medicinskih, socijalnih i ostalih usluga, zapošljavanju, radu, obrazovanju, u sudskim postupcima, prilikom ostvarivanja prava na privatni i porodični život i u drugim oblastima;
- 6) Podsticati ravnopravnost lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije, i osnaživanje rada udruženja koja za svoj cilj imaju zaštitu i unapređenje prava ovih lica;
- 7) Unapređivati javnu svest građana o potrebi zaštite ličnog zdravlja i poštovanju prava lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije, kroz razvoj i sprovođenje informativnih, edukativnih i humanitarnih javnih kampanja i iskorenjivanje duboko usađenih predrasuda prema ovim licima nastalih usled nedostataka znanja i pogrešnih informacija o načinima prenosa ili prirode bolesti;
- 8) Unaprediti osetljivost u izveštavanjima medija o zdravstvenom stanju pojedinih lica ili bolesnim licima uvećanjem zastupljenosti edukativnog sadržaja o ravnopravnosti osoba sa bolestima koje su sklone da budu društveno neprihvatljive;
- 9) Posebnu pažnju obratiti na sprečavanje diskriminacije višestruko diskriminiranih grupa osoba čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije, a posebno LGBT osoba, dece, žena, osoba sa invaliditetom i dr.

4.10.5. Posebni ciljevi

4.10.5.1. Zdravstvo i zdravstvena zaštita

Donošenje posebnog zakona o zaštiti prava pacijenata u kojem bi bile uključene antidiskriminacione klauzule. Zaštita podataka o zdravstvenom stanju koji mogu dovesti do diskriminacije u oblasti zdravstva. Unapređivanje znanja zaposlenih u zdravstvenom sistemu o bolestima i obolima koji mogu biti diskriminirani s obzirom na zdravstveno stanje. Sprečavanje potencijalnih i mogućih diskriminatorskih praksi pri pružanju zdravstvenih usluga (npr. preko vođenja nepotrebnih evidencija, nepotrebnim obelodanjivanje zdravstvenog statusa i dr). Obezbeđivanje prava svih osoba na sigurnu zdravstvenu negu i zaštitu bez obzira na trenutno zdravstveno stanje.

4.10.5.2. Privatni i porodični život i zaštita podataka o ličnosti

Izmenama i dopunama zakona u oblasti zaštite podataka o ličnosti, i kroz donošenje novih zakona razraditi poseban pravni "režim" zaštite podataka čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Obezbediti puno poštovanje ljudskih prava i privatnosti lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije prilikom uvođenja novih informacionih sistema, radi stvaranja jedinstvene baze podataka o ličnosti u okviru sistema zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, poput elektronske zdravstvene knjižice i elektronskog zdravstvenog kartona. Doneti podzakonske propise, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, kojim bi bili utvrđeni uslovi prikupljanja i obrade naročito osetljivih podataka o ličnosti u vezi zdravstvenog stanja i utvrditi mere za zaštitu takvih podataka, na način kojim se ne ugrožavaju ljudska prava lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje. Obezbediti poštovanje prava lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije u odredbama koje regulišu privatni i porodični život građana.

4.10.5.3. Rad i zapošljavanje

Sprečiti diskriminatorne prakse prema licima s obzirom na njihovo zdravstveno stanje u radu i zapošljavanju izostavljanje podataka o ličnosti u vezi sa njihovim zdravstvenim stanjem koje može biti izvor diskriminacije iz evidencije o zapošljavanju. Edukacija poslodavaca i zaposlenih u Nacionalnoj službi za zapošljavanje o bolestima i o licima čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Obezbediti afirmativne mere prilikom zapošljavanja lica koja žive sa bolestima i nesmetano ostvarivanje ukupnih prava iz radnog odnosa i po osnovu zapošljavanja.

4.10.5.4. Obrazovanje

Pratiti napredak u oblasti inkluzivnog obrazovanja dece i primenu Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i otklanjati negativne i diskriminatorne prakse u obrazovanju, naročito dece/omladine s obzirom na njihovo zdravstveno stanje (npr. sprečiti premeštanje ili ispisivanje deteta s obzirom na zdravstveno stanje iz obrazovne institucije, posvetiti primerenu pažnju obrazovanju obolelih, sprečiti psihičko i fizičko zlostavljanje i dr.). Obezbediti da se iz školske evidencije izostave podaci o ličnosti u vezi sa zdravstvenim stanjem koji mogu biti izvor diskriminacije. Obezbediti edukaciju zaposlenih u obrazovanju o bolestima i o licima čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Pri donošenju/izmeni propisa o obrazovanju i vaspitanju predvideti i razraditi posebne odredbe o sprečavanju diskriminacije dece/mladih s obzirom na njihovo zdravstveno stanje u sistemu obrazovanja.

V PRAĆENJE I OCENJIVANJE SPROVOĐENJA STRATEGIJE

Cilj praćenja i ocenjivanja uspešnosti primene (monitoringa i evaluacije) ove strategije je da se sistematski prikupljaju podaci, prati i nadgleda proces primene i procenjuje uspeh realizacije ove strategije radi predlaganja eventualnih izmena u predviđenim merama, na osnovu nalaza i ocena. Praćenje, kao sistematski proces prikupljanja podataka, sprovodi se kontinuirano i dugoročno za period od 2013. do 2018. godine. Ocenjivanje uspešnosti - evaluacija (kao analiza podataka i donošenje ocene o uspešnosti) obavljaće se svake kalendarske godine, do 31. marta za prethodnu godinu.

Na osnovu pojedinačnih izveštaja iz svih relevantnih organa državne uprave koji će biti pripremljeni od strane određene kontakt-osobe i usaglašeni na nivou Kancelarije za ljudska i manjinska prava, kao i na osnovu izveštaja dobijenih od Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana, kao i alternativnog izveštaja na sprovođenje strategije udruženja građana koja se bave promocijom, unapređenjem i zaštitom ljudskih prava, naročito onih koji se bave sprečavanjem diskriminacije osetljivih društvenih grupa, Kancelarija će pripremati zajednički izveštaj o praćenju primene ove strategije i dostavljati ga Vladi.

Kancelarija će sprovoditi, svake dve godine, internu evaluaciju primene ove strategije kroz saradnju sa svim navedenim subjektima. Evaluacioni izveštaj će, takođe, podnositi Vladi. Finalna evaluacija će se obaviti do 31. marta 2018. godine.

Kancelarija za ljudska i manjinska prava odgovorna je za praćenje i ocenjivanje uspešnosti primene ove strategije, kroz praćenje primene ove strategije, pripremanje zajedničkog izveštaja o praćenju i sprovođenje ocenjivanja uspešnosti (jednom godišnje, periodično - dvogodišnje i finalno - na kraju strateškog perioda). Kancelarija će, u saradnji sa svim subjektima, definisati način organizovanja praćenja i ocenjivanja uspešnosti primene ove strategije.

VI SREDSTVA ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE

Sredstva za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije obezbeđivaće se iz različitih izvora, i to: iz redovnih budžetskih sredstava, iz budžeta jedinica lokalne samouprave, iz sredstava donatora, odnosno pomoću programa i projekata koji će se doneti na osnovu ove strategije i njenog akcionog plana. Kako bi se osigurala primena Strategije, organizacije civilnog društva će biti uključene kao sprovodioci pojedinih aktivnosti u svakoj od oblasti. Sredstva za sprovođenje Strategije mogu se odvajati iz budžetske linije 481 - dotacije nevladinim organizacijama, kroz posebno kreirane konkurse za sprovođenje pojedinih delova Strategije.

VII AKCIONI PLAN

Vlada će doneti Akcioni plan za sprovođenje ove strategije.

VIII ZAVRŠNA ODREDBA

Ovu strategiju objaviti u "Službenom glasniku Republike Srbije".